

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

1956-17-EP/22 En el Caso No. 1956-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada	2
3411-17-EP/22 En el Caso No. 3411-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3411-17-EP	12
26-19-IN/22 En el Caso No. 26-19-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 26-19-IN	20
25-20-IN/22 En el Caso No. 25-20-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 25-20-IN	40
5-22-EE/22 En el Caso No. 5-22-EE Declárese la constitucionalidad del estado de excepción dictado en el decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022	53



Sentencia No. 1956-17-EP/22
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 29 de junio de 2022.

CASO No. 1956-17-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 1956-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación en contra del auto que inadmitió el recurso de casación, dentro de un juicio contencioso administrativo por el pago de un contrato de obra civil, al verificar que no contiene una argumentación “superficial” y, por ello, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 07 de octubre de 2016, Roberto Felipe Alvarado Peña (en adelante “el actor”) presentó una demanda de acción subjetiva en contra de la Coordinación Zonal de Educación Zona 7 del cantón y provincia de Loja (en adelante “la Coordinación Zonal de Educación”). En su demanda, solicitó el pago de un contrato de obra civil luego de su entrega-recepción.¹
2. El 07 de abril de 2017, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja dictó sentencia, mediante la cual aceptó parcialmente la demanda.² Inconforme con la referida sentencia, la entidad demandada interpuso recurso de casación.
3. El 12 de julio de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo”) resolvió, mediante auto, inadmitir el recurso de casación interpuesto.

¹ El proceso en primera instancia fue sustanciado y resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, bajo el No. 11804-2016-00236.

² La referida sentencia ordenó: “*EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA, PROVINCIA DE LOJA, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta parcialmente la demanda y dispone que la Coordinación Zonal 7 de Educación pague al contratista la cantidad de USD\$ 58.945, 73 (valor que incluye el IVA) más los intereses respectivos los que se calcularán pericialmente desde el vencimiento del plazo que tenía para pagarlos conforme el artículo 125 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. No ha lugar las demás pretensiones (...)*” (sic).

4. El 25 de julio de 2017, Manuel Ignacio Albuja Bustamante, en calidad de director técnico de asesoría jurídica de la Coordinación Zonal 7 del Ministerio de Educación y en representación del Ministro de Educación (en adelante **“el Ministerio”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 12 de julio de 2017. La causa fue signada con el No. 1956-17-EP.
5. El 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Tatiana Ordeñana Sierra y Wendy Molina Andrade, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección interpuesta. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 30 de agosto de 2017, correspondió el conocimiento del caso al ex juez constitucional Francisco Butiña Martínez.
6. En virtud del sorteo de causas efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación del presente caso le correspondió al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento el 15 de septiembre de 2021.
7. El 17 de febrero de 2022, conforme al sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del presente caso al juez Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 03 de junio de 2022, dispuso notificar a las partes procesales la recepción del proceso a este despacho de sustanciación y solicitó a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante **“la Sala”**) que remita a este despacho un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la presente acción extraordinaria de protección.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión por parte de la Coordinación Zonal 7 del Ministerio de Educación

9. La entidad accionante a través de esta acción solicitó: *“...dejar sin efecto, el auto de inadmisibilidad dictado por el señor Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa judicial (instancia de casación) signada con el Nro. 11804-2016-00236, y fechado al*

miércoles 12 de julio del 2017, las 14h54; por vulnerar la garantía básica de la motivación (...)” (sic)”. Señala que el auto impugnado vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7 literal l) CRE).

10. Manifestó que el auto impugnado carece de motivación, “...por cuanto, se limita a examinar cada causal deducida en el recurso; en forma por demás superficial. En cuanto al primer descargo que hace el señor Conjuez para inadmitir el recurso (...) lo advertido por el señor Conjuez, no sucede en la especie, por cuanto, los argumentos aludidos por esta Cartera de Estado, se limitaron específicamente a demostrar en forma diáfana, que la sentencia del a quo, carecía de motivación; es decir, que el Tribunal de instancia no precisó ni desarrolló los argumentos legales y fácticos respecto de los cuales arribó a la decisión que hubo de ser controvertida posteriormente vía casación; tornándose así, en irrazonable, ilógica e incomprensible” (sic).
11. Agregó: “En cuanto al segundo descargo que hace el señor Conjuez, para inadmitir el recurso (...) no sucede en la especie, por cuanto, los argumentos aludidos por esta Cartera de Estado, se limitaron específicamente a demostrar en forma diáfana que el a quo incurrió en errónea interpretación del Art. 164 del Código Orgánico General de Procesos (...) lo que le llevó, a la transgresión (no aplicación) de los Arts. 116 y 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en concordancia con lo señalado en los Arts. 102 inciso primero y 103 inciso primero del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las Normas Técnicas Nros. 2.4.2.3.1, 2.4.2.3.1.1, 2.4.2.3.1.2 y 2.4.2.3.2 contenidas en Acuerdo Ministerial Nro. 447, expedido por el ex – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, hoy Ministerio de Finanzas, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 259 de fecha 24 de enero del 2008; los Arts. 124 y 125 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la norma de Control Interno Nro. 408 – 29; contenida en el Acuerdo Nro. 39 expedido por la Contraloría General del Estado y publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro.87 de fecha 14 de diciembre del 2009 y finalmente, los Arts. 85 al 90 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública” (sic).
12. También indicó: “...en cuanto al tercer y último descargo que hace el señor Conjuez, para inadmitir el recurso (...) no sucede en la especie, por cuanto, los argumentos aludidos por esta Cartera de Estado, para comprobar la causal que refiere a CUANDO SE HAYA INCURRIDO EN APLICACIÓN INDEBIDA, FALTA DE APLICACIÓN O ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE NORMAS DE DERECHO SUSTANTIVO, INCLUYENDO LOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIALMENTE OBLIGATORIOS, QUE HAYAN SIDO DETERMINANTES EN LA PARTE DISPOSISTIVA DE LA SENTENCIA O AUTO...; alcanzan sustrato jurídico y material suficientes” (sic). (énfasis en el original).
13. Por ello, concluyó que: “el auto de inadmisibilidad impugnado, se reputa por **irrazonable**, por cuanto, no refiere las instrucciones y cogniciones jurídicamente

*válidas, claras y precisas para deducir que el recurso de casación propuesto por el recurrente, se reputó por infundado y mal planteado, asimismo, se tiene por **ilógico**, por cuanto, las premisas legales advertidas, no concuerdan con la conclusión a la que arriba el señor Conjuez, en cuanto a que el recurso de casación, se estima por inadmisibile. Finalmente, el auto de inadmisibilidat, se tiene por **incomprensible**, por cuanto, cita argumentos doctrinales y jurisprudenciales intentando empatarlos con las falencias del recurso, más sin embargo, sin indicar exactamente la manera en que, el recurrente, incurrió en los errores por él detectados; en sentido estricto” (sic). (énfasis en el original).*

b) Contestación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

14. Mediante escrito de 10 de junio de 2022, la Dra. Hipatia Ortiz Vargas en su calidad de conjueza nacional de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe de descargo requerido, a través del cual, señaló: *“La acción extraordinaria de protección ha sido deducida en contra del auto de admisión, expedido el 12 de julio del 2017, suscrito por quien entonces era Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, doctor **Iván Patricio Saquicela Rodas**, Conjuez que renunció para asumir el cargo de Juez de la Corte Nacional de Justicia. Además, me permito indicar que la suscrita, está actuando como Conjuez Nacional Temporal (...) por lo tanto, no he actuado en el auto motivo de la acción extraordinaria de protección, es todo en cuanto puedo informar de acuerdo a lo dispuesto.”* (sic). (énfasis en el original).

IV. Planteamiento del problema jurídico

15. La Corte, haciendo un esfuerzo razonable³ examinará la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.I CRE), dado que se han planteado cargos solo respecto a la presunta vulneración a la motivación, razón por la que el análisis se centrará en dicha garantía.
16. El cargo principal de la presente acción extraordinaria de protección, consiste en verificar si el auto de admisión del recurso de casación, expedido por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, vulnera por acción u omisión judicial el derecho reconocido en el art. 76.7 literal I) de la CRE. El Ministerio fundamenta la posible vulneración de derechos en el supuesto de que el conjuez resolvió inadmitir el recurso de casación sin suficiente motivación, por lo que considera que la decisión sería irrazonable, ilógica e incomprensible.
17. Con estos elementos de cargo la Corte analizará el siguiente problema jurídico: ¿El auto impugnado vulnera la garantía de la motivación por carecer de una

³ Al respecto, en la sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 20, esta Corte señaló que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1) una tesis o conclusión, 2) una base fáctica, y 3) una justificación jurídica.

fundamentación suficiente para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el Ministerio?

V. Resolución del problema jurídico

Problema jurídico único: ¿El auto impugnado vulnera la garantía de la motivación por carecer de una fundamentación suficiente para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el Ministerio?

18. En el siguiente apartado de esta sentencia, la Corte sostendrá que el auto de inadmisión impugnado por el Ministerio contiene una fundamentación suficiente, por ende, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
19. La entidad accionante manifestó que el auto impugnado carece de motivación suficiente, porque se limita a examinar las alegaciones del recurso, en cada causal, de forma superficial y, por ello, a su criterio, la decisión es irrazonable, ilógica e incomprensible. Por su parte, la conjueza únicamente señaló que no emitió la providencia impugnada. Por ello, esta Corte, verificará si existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, asumiendo que el cargo principal de la accionante es la superficialidad de la decisión, por lo que corresponde evaluar si el auto impugnado cumple con los parámetros de una motivación suficiente.
20. La Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal 1 protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

21. De acuerdo con dicha norma, la Corte Constitucional ha sostenido que, “... una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)”.⁴
22. Esta Corte ha dicho también que una argumentación jurídica es insuficiente cuando: “la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60.

*correspondiente estándar de suficiencia”.*⁵ Asimismo, ha establecido que la fundamentación normativa incluye, *“la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del Caso”.*⁶

- 23.** En este contexto, cabe precisar que la Corte ha indicado que por lo general los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho⁷, es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP, que hayan sido señalados en el recurso de casación⁸.
- 24.** De la revisión del recurso de casación interpuesto y del auto de inadmisión, la Corte Constitucional observa lo siguiente:

24.1La Coordinación Zonal 7 del Ministerio de Educación fundamentó el recurso, en las causales segunda⁹, cuarta¹⁰ y quinta¹¹ del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.

24.2El conjuez, en relación con la causal segunda, indicó: *“...En el caso que nos ocupa se desprende que el recurrente en ningún momento llega a señalar el motivo por el cual acusa al fallo de falta de motivación, es decir si estima que carece de lógica, razonabilidad o comprensibilidad, todo lo contrario, se*

⁵ Ibid., párr. 69.

⁶ Ibid. párr. 61.1.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párrafo 42

⁸ Ibid.

⁹ Al respecto la parte accionante alega: *“Conforme se desprende de la revisión de la sentencia deducida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, se desprende que ésta, carece de motivación, por cuanto; ésta no analiza en sustancia la postura de defensa sostenida por esta Cartera de Estado.”*

¹⁰ En este caso, el Ministerio se refiere a la presunta transgresión de los artículos: *“164 del Código Orgánico General de Procesos; 116 y 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en concordancia con los Arts. 102 inciso primero y 103 inciso primero del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; las Normas Técnicas Nos. 2.4.2.3.1, 2.4.2.3.1.1, 2.4.2.3.1.2 y 2.4.2.3.2 contenidas en Acuerdo Ministerial Nro. 447, expedido por el ex – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 259, de 24 de enero del 2008; 124 y 125 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; la Norma de Control Interno Nro. 408 – 29 contenida en el Acuerdo Nro. 39 expedido por la Contraloría General del Estado y publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro.87, de 14 de diciembre del 2009; y, 85 al 90 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”.*

¹¹ Este cargo se fundamentó en la *“transgresión de los artículos: 89 y 90 del Código Orgánico General de Procesos (falta de aplicación); 1, literal c) de la Resolución Nro. 13-2015, expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia y los Arts. 306 numeral 1 y 307 del Código Orgánico General de Procesos (errónea interpretación); 3, literal c) de la Resolución Nro. 04-2015 expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia (errónea interpretación); 115 al 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (falta de aplicación); y, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (falta de aplicación)”.*

limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia en el cual arguye la falta de motivación amparada en el razonamiento de la causal segunda donde indica que la sentencia se basa en falencias para llegar a su resolución, y en la cual reitera que no se valoraron las pruebas aportadas por estas Cartera de Estado, toda argumentación la realiza sin precisar de forma técnica la forma en la que se incurrió en el vicio lo cual deviene en una fundamentación alejada a los requisitos de procedencia de este caso, por tanto las alegaciones para esta causal resultan inadmisibles” (sic). Bajo esta consideración, el conjuez consideró que la causal alegada contiene una fundamentación que no cumple con los requisitos para la procedencia de este caso.

24.3 Sobre la alegación del caso cuarto, el conjuez manifestó: “...la institución recurrente no expone razonamientos jurídicos argumentando, el por qué estima se han violado cada uno de los artículos antes referidos; ni siquiera expresa cuál ha sido la forma de violación de la ley, pues la causal cuarta, exige expresar con claridad si se acusa la existencia de aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de la norma de valoración de la prueba; tampoco señala el medio probatoria a través del cual se produjo la infracción (...) no hace la relación de causalidad entre la primera infracción, de preceptos jurídicos de valoración de la prueba, que haya tenido como consecuencia, a su vez, la violación de una norma de derecho sustantiva o material, ya sea por equivocada aplicación o por falta de aplicación.

24.4A lo señalado, el conjuez agregó: “todas estas exigencias han sido establecidas tanto en la doctrina como en la jurisprudencia nacional, como los elementos básicos para que prospere un recurso de casación canalizado a través del cuarto caso del artículo 268 del COGEP, todo lo contrario se desprende que quien impugna se limita únicamente a enunciar las normas que estima infringidas, empero, señalar las normas no equivale a fundamentar sino que se requiere un ejercicio en el cual se vaya desarrollando cada una de las normas señaladas con su respectivo nexo causal contenido en la causal cuarta esgrimida” (sic). Conforme a las argumentaciones antes expuestas, el conjuez determinó que dicho cargo casacional no era admisible.

24.5 Respecto del caso quinto, el conjuez señaló: “Del análisis realizado a la argumentación presentada se desprende que cada uno de los cargos presentados como vicios contenidos en el caso quinto giran exclusivamente en torno a un único punto, que refiere sobre la inexistencia de una obligación y de un pago indebido ordenado por trabajos que al decir del recurrente no se derivan ni del contrato principal, ni del contrato complementario. Respecto de estas alegaciones presentadas se desprende que los yerros de falta de aplicación y de errónea interpretación no han sido fundamentados de manera individualizada y pormenorizada pues se emplea un argumento único para la argumentación de todas las normas y de todos los cargos lo cual es

un ejercicio argumentativo que se torna en un alegato de instancia ya que no se presenta una exposición clara y concreta de forma en la que se producen los vicios aducidos, y en este sentido se tiene que no se ha producido la subsunción de la norma a cada cargo (...) Por último, de la revisión de los cargos aducidos se desprende que el recurrente también omite establecer como la existencia de los aducidos yerros – errónea interpretación y falta de aplicación de normas de derecho – fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia (...)” (sic). Por ello, el conuez consideró que el recurrente no justificó y tampoco fundamentó esta causal invocada, razón por la cual, determinó que no hubo la correspondiente fundamentación del recurso de casación.

- 25.** Al respecto, conviene precisar que la Corte a través de la sentencia No. 298-17-EP/22, señaló: *“Si bien esta Corte ha indicado que por lo general en los autos de dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho, es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjeza o conjez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (...), que hayan sido señalados en el recurso de casación.”*
- 26.** Conforme lo descrito, esta Corte verifica que el auto impugnado, no es superficial en el sentido en que sí contó con una fundamentación suficiente y por lo tanto, con una estructura mínimamente completa para atender jurídicamente las exigencias del momento procesal en el que se dictó. Ello, debido a que el conuez revisó la fundamentación de las tres causales propuestas por la entidad accionante y determinó que las mismas no cumplieron con la carga argumentativa requerida para la admisión del recurso, a la luz del artículo 270 del COGEP, calificando al recurso de inadmisibile. Además, el conuez señaló, que el no individualizar una a una las normas para establecer de qué manera el juzgador erró en la decisión tomada y cómo cada una de estas normas fueron determinantes en el fallo, conlleva a que el recurso no reúna los requisitos del numeral 4 de artículo 267 del COGEP. De allí que el conuez en el auto impugnado no solo se pronunció respecto de los cargos casacionales del Ministerio, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que fueron invocadas.
- 27.** La Corte además enfatiza que, a través de la sentencia No. 1158-17-EP/21¹², se alejó de forma explícita y argumentada de los parámetros de razonabilidad, comprensibilidad y lógica, lo que no obsta de que estas decisiones como ha ocurrido en el presente caso se analicen con el rigor necesario para garantizar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

¹² “Por todo lo expuesto, esta Corte se aleja de forma explícita y argumentada de su jurisprudencia relativa al test de motivación, con arreglo al artículo 2.3 de la LOGJCC. Y, a continuación, se establecen pautas para el examen de un cargo de vulneración de la garantía de la motivación a partir de la sistematización de su jurisprudencia reciente.” (Párr. 51).

28. En síntesis, el auto de inadmisión del recurso de casación expedido por el conjuer realizó un examen de admisibilidad con la fundamentación suficiente como se analizó en el párrafo previo. En consecuencia, esta Corte Constitucional no observa la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (76.7, letra l) de la CRE.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada No. **1956-17-EP**.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 29 de junio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

195617EP-46d31

**Caso Nro. 1956-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cuatro de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 3411-17-EP/22
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 29 de junio de 2022.

CASO No. 3411-17-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 3411-17-EP/22

Tema: La Corte analiza y desestima una demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el Ministerio de Educación, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido por conjuez de la Corte Nacional de Justicia, de 14 de noviembre del 2017, dentro de un proceso contencioso administrativo, al determinar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente.

I. Antecedentes procesales

1. El 21 de enero de 2014, Soraya Elizabeth Toro Cerón, por sus propios derechos, presentó una demanda de impugnación en contra de las siguientes resoluciones administrativas: i) No. 0412-13 de 25 de noviembre de 2013 suscrita por Jaime Roca Gutiérrez, viceministro de Gestión Educativa, delegado del Ministro de Educación y ii) No. 00114-DEIB17D07Q-2013 de 30 de julio de 2013, suscrita por Lenín Subía Parreño, secretario de la Junta de Resolución de Conflictos del Distrito Educativo Intercultural Bilingüe 17D07.¹
2. El 13 de abril de 2016, el juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, aceptó la demanda y declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas.² Esta decisión se notificó a las partes procesales en la misma fecha de

¹ Conforme consta en el expediente, la causa fue signada con el número 17811-2014-0223. El 25 de noviembre de 2013, el Viceministro de Gestión Educativa delegado del Ministro de Educación emitió la resolución No. 0412-13 en la cual se inadmitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Soraya Elizabeth Toro Cerón respecto de la resolución MINEDU No. 00114-DEIB17D07Q-2013 de 30 de julio de 2013. Por otra parte, la resolución MINEDU No. 00114-DEIB17D07Q, de 30 de julio de 2013 emitida por el secretario de la Junta de Resolución de Conflictos del Distrito Educativo Intercultural y Bilingüe 17D07 Quitumbe resolvió *“DESTITUIR a la Lcda. Soraya Elizabeth Toro Cerón al cargo de profesora de la Escuela Fiscal Mixta ‘Enma Vaca Rojas’, de la ciudad de Quito, en virtud de que infringió disposiciones legales contempladas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, Art. 132 literal t).”*

² En su parte pertinente, la sentencia emitida por autoridad competente señaló: *“(...) se declara la nulidad de los actos administrativos impugnados contenidos en las resoluciones Nos. MINEDU 00114-DEIB17D07Q-2013 de 30 de julio de 2013 expedida por la Junta Distrital de Quitumbe, del Ministerio de Educación y No. 0412-13 de 25 de noviembre de 2013, dejándose por tanto sin efecto alguno la sanción impuesta a la recurrente. En consecuencia, se dispone que en el término de cinco días se reintegre a la accionante al cargo del que fue cesada; debiendo pagarse a la actora las remuneraciones dejadas de percibir desde que se hizo efectiva su separación hasta su cabal reintegro al cargo (...).”*

su emisión. El 04 de mayo de 2016, José Rubén Arellano Arellano, abogado del Ministerio de Educación, interpuso recurso extraordinario de casación.³

3. El 14 de noviembre de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.
4. El 13 de diciembre de 2017, Raúl Sánchez Sandoval, en calidad de abogado del Ministerio de Educación y Fander Falconí Benítez, en calidad de Ministro de Educación (“la entidad accionante”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto de 14 de noviembre de 2017.
5. El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el N°. **3411-17-EP**. El 24 de abril de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional, por sorteo asignó la sustanciación del caso a la exjueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien el 02 de junio de 2022 avocó conocimiento de la misma y solicitó un informe de descargo al conjuez accionado, el cual fue presentado a este Organismo el 08 de junio de 2022.

II.Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III.Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: Ministerio de Educación

8. El Ministerio de Educación impugna el auto de inadmisión del recurso de casación de 14 de noviembre de 2017 y solicita: *“(...) por existir una flagrante vulneración de los derechos constitucionales antes esgrimidos, solicito que se admita la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, y que luego de la sustanciación correspondiente, mediante la respectiva sentencia se declare la vulneración de esos derechos constitucionales; consecuentemente, se deje sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la reparación integral de los derechos de la institución que represento”*. Indica que dicho auto vulneró el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a ser juzgado

³ El recurso de casación fue signado con No. 17741-2016-0776.

por autoridad competente (Art. 76.1 y 3 CRE), a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE), y a la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE).

9. Respecto de la alegada afectación al derecho a la seguridad jurídica, indica: “(...) *la seguridad jurídica es la garantía constitucional dada a las ciudadanas y ciudadanos por el Estado, de que sus derechos no serán violados; si esto ocurriera, se los protegerá (...) Por tanto, en la sentencia impugnada se ha vulnerado este precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, pues se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.*”
10. En relación con la supuesta vulneración al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la entidad accionante cita lo establecido en la Constitución en el artículo 76 numerales 1 y 3, así como la Declaración Interamericana de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
11. Sobre la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente, manifiesta: “(...) *siendo elemento integrador del mismo el debido proceso, que se logra cuando se es juzgado ante jueces competentes en razón de la materia, esto se expresa en la fundamental razón de ser el proceso, ya que su fin se cumplirá con una resolución adecuada, eficaz y efectiva, que se logra cuando quien imparte la delicada tarea de dictar una resolución es el juez especializado en el área bajo su conocimiento (...)*”.
12. En referencia a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante se limita a referir una presunta vulneración, sin presentar argumento alguno.

b. Contestación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

13. El 08 de junio de 2022, el actual conjuetz nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Mauricio Bayardo Espinosa Brito, indicó lo siguiente: “*La causa No. 17741-2016-0776, fue conocida y resulta por el Dr. Francisco Iturralde Albán, a esa fecha Conjuetz Nacional de la Especializada de la Sala [sic] de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, mediante auto interlocutorio (Resolución No. 1202-2017), de 14 de noviembre de 2017 (...)*”. Adicionalmente, citó textualmente el auto emitido por el conjuetz del momento.
14. Además, indicó que “[e]n definitiva, el Conjuetz Nacional que resolvió la causa inadmitiendo el recurso por considerar que el recurso de casación no cumplía la proposición jurídica completa que impone este recurso extraordinario y de estricta formalidad, por deficiencias en la estructura de la fundamentación que exige el numeral 4 del Art. 6 de la Ley de Casación”.

15. También señaló que “[a]l no ser el funcionario que emitió la referida decisión, la motivación e informe que debe ser emitido se constriñe el acto procesal indicado, y lo que aprecio del mismo, en la forma que ha sido expuesta”.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. El cargo con el que se fundamenta la presunta vulneración a la garantía a ser juzgado por juez competente consiste en que el congreso no tenía competencia para resolver la admisibilidad del recurso de casación. La Corte analizará la supuesta vulneración al debido proceso en la garantía a ser juzgado por juez competente (art. 76 numeral 7 literal k de la CRE) ya que contiene una argumentación completa.
17. En relación con la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes⁴ (Art. 76.1 CRE), la seguridad jurídica⁵ (Art. 82 CRE) y la tutela judicial efectiva⁶ (Art 75 CRE), la entidad accionante se limita a transcribir textualmente los artículos de la Constitución que los consagran, sin que existan cargos completos, que expliquen y justifiquen el acto u omisión judicial que de forma directa puedan afectar los derechos constitucionales alegados y sobre los cuales la Corte pueda pronunciarse. Esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable⁷, no identifica cargos mínimamente completos referentes a la vulneración de estos derechos constitucionales. Consecuentemente, estas alegaciones no serán objeto de un análisis de fondo.

⁴ Respecto a la alegada vulneración del debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, no señala argumento alguno. De hecho, el Ministerio de Educación se limita a transcribir textualmente el artículo de la Constitución que consagra esta garantía sin que existan cargos completos, que expliquen y justifiquen el acto u omisión judicial que de forma directa puedan afectar los derechos constitucionales alegados y sobre los cuales la Corte pueda pronunciarse.

⁵ En referencia a la posible existencia de una vulneración a la seguridad jurídica, como se puede observar en la demanda, la entidad accionante se limita a mencionar la Constitución, y a transcribir varias definiciones de este derecho. En esta alegación, la entidad accionante simplemente cita textualmente a la Constitución y señala artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶ En cuanto a la presunta vulneración de la tutela judicial efectiva, la entidad accionante la menciona, pero no indica argumento alguno, y exclusivamente señala que “[e]n el Estado Ecuatoriano Constitucional de Derechos y Justicia, uno de los principios fundamentales es el de la tutela judicial (...)”.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 “(...) Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOG[J]CC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOG[J]CC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOG[J]CC) (...)”.

18. La Sala de la Corte Nacional de Justicia, por su parte, indicó que el recurso de casación interpuesto no cumplió con la proposición jurídica completa.
19. Para atender el cargo expuesto por la entidad accionante, la Corte analizará el siguiente problema jurídico: ¿El auto emitido por el conjuez accionado vulneró la garantía de ser juzgado por autoridad competente al inadmitir el recurso de casación?

V. Resolución de los problemas jurídicos

Problema jurídico único: ¿El auto emitido por el conjuez accionado vulneró la garantía a ser juzgado por juez competente al inadmitir el recurso de casación?

20. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que el auto impugnado no vulneró la garantía a ser juzgado por juez competente, debido a que el conjuez examinó su competencia para analizar los requisitos de admisibilidad del recurso de casación presentado por la entidad accionante, a la luz del artículo 6 de la Ley de Casación.
21. En su demanda, el Ministerio de Educación señala que el recurso de casación interpuesto no ha cumplido con la garantía de ser juzgado por juez competente ya que para cumplir dicha garantía *“quien imparte la delicada tarea de dictar una resolución es el juez especializado en el área bajo su conocimiento (...)”*. Las autoridades judiciales, por su parte, no señalan descargos específicos en relación con la garantía de juez competente, sino que expresan que el auto de inadmisión del recurso de casación contenía deficiencias en su fundamentación.
22. La Constitución, en su artículo 76 numeral 3 establece: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”*.
23. En esta línea, esta Corte, en su sentencia No. 838-12-EP/19, de 04 de septiembre de 2019 en su párrafo 28 ha señalado que *“el derecho a ser juzgado por juez competente, en razón de su configuración legislativa, se dirime principalmente en sede ordinaria. Por ejemplo, a través de la excepción de la incompetencia. En este sentido, la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos, cuya violación incluso puede derivar en la nulidad absoluta del proceso y que debe ser reclamada y tramitada en sede ordinaria.”*
24. Así mismo, en la sentencia expuesta en el párrafo anterior se ha estimado que *“la garantía del juez competente adquiere relevancia constitucional exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria”*.

25. En la especie, esta Corte observa que el conjuez, en el auto judicial impugnado, examinó su competencia para calificar la admisibilidad del recurso interpuesto por el Ministerio de Educación, expresando lo siguiente: “[a]voco conocimiento de la presente causa, declarándome competente para resolver respecto de la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación propuesto en la misma, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 de la Disposición Reformatoria Segunda constante en el Código General de Procesos publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015, que sustituye el numeral 2 del Art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con la resolución No. 6 de 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia”.⁸
26. En ese sentido, es pertinente indicar que el conjuez de casación hace referencia a la disposición reformativa segunda del COGEP, ya que ésta entró en vigencia previo a la interposición del recurso de casación.⁹ Debido a la vacatio legis, el COGEP entró en vigencia el 23 de mayo de 2016, fecha posterior a la interposición del presente recurso. Es decir, el conjuez avoca conocimiento y se declara competente para resolver la presente causa basado en el numeral 2 del Art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial (sustituido por la disposición reformativa segunda del COGEP), y resuelve la inadmisión de la casación fundamentado en la Ley de Casación, vigente al momento de la interposición del recurso. Por lo tanto, el conjuez justificó su competencia con base en la normativa vigente que le permite determinar la admisión o inadmisión de casación en procesos no penales iniciados antes de la vigencia del COGEP. Consecuentemente, no se evidencia una vulneración grave al debido proceso en cuanto a la competencia del conjuez para resolver la admisión o inadmisión del recurso de casación de la presente causa.
27. En ese sentido, esta Corte evidencia que el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia avocó conocimiento de la causa y se declaró competente para resolver sobre la admisibilidad o

⁸ La Corte hace notar que, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria primera del COGEP, “Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación”, en este caso, la Ley de Casación. Además, la resolución No. 6 de 25 de mayo de 2015 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en su artículo 1 dispone: “[l]a Disposición Reformativa Segunda. 4 del Código Orgánico General de Procesos, que ordena sustituir el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, se aplica tanto para los procesos en materias no penales que actualmente se encuentran en la Corte Nacional de Justicia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación, como para los juicios iniciados antes de la vigencia del COGEP, en los que se interponga recurso de casación o de hecho.”

⁹ La disposición final segunda del COGEP señala: “El Código Orgánico General de Procesos entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las normas que reforman el Código Orgánico de la Función Judicial (...) que entrarán en vigencia a partir de la fecha de publicación de esta Ley.”

inadmisibilidad del recurso de casación, encontrándose en el ejercicio de sus competencias constitucionales, y resolviendo la inadmisión del recurso de conformidad con lo prescrito en el artículo 6 de la Ley de Casación aplicable al caso.

28. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por el juez competente, en los términos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección, se haya producido.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **3411-17-EP**.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 29 de junio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

341117EP-46d32

**Caso Nro. 3411-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cuatro de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 26-19-IN/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 29 de junio de 2022

CASO No. 26-19-IN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 26-19-IN/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos del 277, 278, 279, 280, 281, 282 y 286 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), por considerar que el COESCOP no incurre en un vicio de constitucionalidad por la forma por la supuesta insuficiencia de exposición de motivos en la ley, y que las normas impugnadas no contemplan una medida regresiva injustificada, no restringen derechos constitucionales, y no contienen un trato arbitrario.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 19 de junio de 2019, Pedro Felipe Camacho Pauta y otros¹, por sus propios y personales derechos, (“**los accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 277, 278, 279, 280, 281, 282 y 286 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”), publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.
2. El 2 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la causa 26-19-IN a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 18 de julio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
4. Mediante escrito presentado el 30 de agosto de 2019, la Presidencia de la República² respondió a la demanda defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
5. El 1 de julio de 2020, la Asamblea Nacional³ respondió a la demanda defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.

¹ Julio Patricio Hinostroza Alvarado, Eduardo Estevan Villagómez Dávalos, Leonardo Santiago Peña López, Manuel Fernando Dávila Trujillo y Patricio Leonardo Álvarez Toral.

² El presidente de la República compareció a través de su entonces secretaria general jurídica, Johana Pesántez Benítez, nombrada mediante decretos ejecutivos Nos. 1 y 2 de 23 de mayo de 2017.

³ La Asamblea Nacional compareció a través de Santiago Salazar Armijos, procurador general del entonces presidente y representante legal de la Asamblea Nacional, César Ernesto Litardo Caicedo.

6. El 25 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó a la Asamblea Nacional que cumpla con la disposición de remitir a la Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas, conforme lo dispuesto en auto de admisión de 18 de julio de 2019.
7. El 3 de diciembre de 2021, la Presidencia de la República⁴ compareció al proceso y señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.
8. El 3 de diciembre de 2021, la Asamblea Nacional remitió el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
9. Mediante escrito presentado el 8 de diciembre de 2021, la Procuraduría General del Estado⁵ (PGE) compareció al proceso y señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.
10. El 4 de febrero de 2022, Ramiro Ordóñez Ochoa, delegado provincial del Azuay de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, solicitó comparecer al proceso en calidad de *amicus curiae*.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad según el artículo 436 numeral 2 de la Constitución (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 191 numeral 1, literal a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

12. Mediante la presente acción se impugna la constitucionalidad de los artículos 277, 278, 279, 280, 281, 282 y 286 del COESCOP, que regulan el régimen de conformación de los Cuerpos de Bomberos.
13. Dichas normas prescriben:

Art. 277.- Integración.- *Con base en la estructura orgánica funcional prevista para las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, los Cuerpos de Bomberos estarán integrados por personal de bomberos remunerados y bomberos voluntarios.*

⁴ En esta ocasión, el presidente de la República compareció por intermedio del actual secretario general jurídico, Fabián Pozo Neira, conforme su designación realizada mediante decreto ejecutivo No. 2 de 24 de mayo de 2021.

⁵ La PGE compareció al proceso a través de Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado nombrado mediante Acción de Personal No. 632-DNATH de 3 de agosto de 2018.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, deberán informar de forma trimestral al ente rector nacional en materia de gestión de riesgos, sobre el personal remunerado y el voluntario a su cargo.

Art. 278.- Bombero Voluntario.- *Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, podrán considerar la intervención de personas voluntarias en las actividades que cumplen los cuerpos de bomberos para la atención de emergencias causadas por la naturaleza o el ser humano.*

El bombero voluntario es la persona natural que actúa para la protección y defensa de personas y propiedades contra el fuego, socorro en desastres naturales y emergencias, de forma no remunerada y solidaria. Por su naturaleza, el voluntariado no implica relación laboral alguna y deberá estar debidamente registrado conforme lo determine el reglamento de este Libro. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, proveerá de la capacitación y logística necesarias para que realicen su trabajo voluntario.

Las actividades que realicen los bomberos voluntarios se regirán por lo que resuelva el respectivo Comité de Administración y Planificación. Salvo en el caso de aquellos bomberos voluntarios que cuenten con sus propios recursos, los Cuerpos de Bomberos deberán dotar a los bomberos voluntarios durante el ejercicio de sus funciones de: 1. Seguro de vida y de accidentes; 2. Uniformes; 3. Equipo de protección personal; y, 4. Los demás implementos que requieran para el ejercicio de sus funciones.

Para los bomberos voluntarios que quieran ingresar a la carrera de Bombero, como bombero remunerado, se les asignará puntaje adicional de acuerdo a lo previsto en el respectivo reglamento.

Art. 279.- Bombero Remunerado.- *El bombero remunerado es la persona natural que pertenece a la carrera de bomberos establecida en este Libro.*

Art. 280.- Estructura de la Carrera.- *La estructura orgánica de los niveles de gestión del personal de los Cuerpos de Bomberos, es la siguiente:*

NIVEL	ROL	GRADOS
Directivo	Conducción y Mando	Jefe de Bomberos
		Subjefe de Bomberos
	Coordinación	Inspector de Brigada
Técnico Operativo	Supervisión Operativa	Subinspector de Estación
	Ejecución Operativa	Bombero 4°.
		Bombero 3°.
		Bombero 2°.
		Bombero 1°.

Art. 281.- Comité de Administración y Planificación.- *Cada Cuerpo de Bombero contará con un Comité de Administración y Planificación integrado por:*

a) La máxima autoridad del Cuerpo de Bomberos, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;

b) El servidor responsable de la Unidad de Planificación del Cuerpo de Bomberos o en caso de no haberlo, la máxima autoridad del nivel técnico operativo de dicha entidad;

c) El concejal que presida la Comisión relacionada con los Cuerpos de Bomberos; y,

d) El servidor responsable de la Unidad de Planificación o el funcionario de la Unidad de Gestión de Riesgo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.

Su funcionamiento operativo se establecerá en la normativa que para el efecto apruebe el Comité.

Art. 282.- Atribuciones.- *Le corresponde al Comité de Administración y Planificación:*

1. Aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto institucional y sus reformas;

2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución;

3. Aprobar los valores económicos que recibirá el cuerpo de bomberos conforme a la normativa vigente;

4. Conferir reconocimientos y estímulos no económicos a los bomberos remunerados y voluntarios; y,

5. Las demás que se establezcan en el respectivo reglamento.

Art. 286.- Creación de otras Brigadas.- *Los Cuerpos de Bomberos podrán promover la creación y capacitación de brigadas remuneradas y voluntarias, de rescate y salvamento acuático, subacuático y de montaña y selva.*

4. Fundamentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

14. A juicio de los accionantes, las disposiciones normativas citadas en la sección precedente vulneran: (i) el principio de no regresividad de derechos (artículo 11 numeral 8 de la CRE); (ii) el principio de no restricción de derechos (artículo 11 numeral 4 de la CRE); (iii) el derecho a la igualdad y no discriminación (artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la CRE); y, (iv) el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE).

15. Respecto al principio de no regresividad de derechos, los accionantes consideran que existe una regresividad injustificada dado que, a su criterio, la regulación anterior, prevista en un capítulo derogado de la Ley de Defensa contra Incendios, concebía condiciones más favorables a los bomberos voluntarios, principalmente, la posibilidad de formar parte del cuerpo de bomberos y participar en la toma de decisiones de la institución. En esta línea, argumentan que, bajo la normativa actual, los bomberos remunerados deciden de manera discrecional sobre el tipo de relación que pueden tener los bomberos voluntarios con el cuerpo institucional, del que ya no forman parte.

16. En cuanto al principio de no restricción de derechos, los accionantes indican que las normas referidas contrarían dicho principio debido a que reducirían los derechos que anteriormente reconocía la Ley de Defensa contra Incendios, por lo que atentarían contra un contenido indisponible adquirido previamente por los bomberos voluntarios, *“convirtiéndole al ejercicio del bombero voluntario en una dádiva, que no se compadecen con el esfuerzo y la dedicación desplegada en más de 70 años de vida institucional”*.
17. En tercer lugar, señalan que las normas citadas contrarían el derecho a la igualdad y no discriminación debido a que existiría un trato diferenciado entre bomberos voluntarios y bomberos remunerados que resultaría desproporcionado. Dicho trato, a juicio de los accionantes, excluiría a los bomberos voluntarios como parte activa del cuerpo de bomberos, así como de la estructura orgánica de los niveles de gestión del personal, la cual está reservada al denominado *“cuerpo de carrera”* o bomberos remunerados. A su criterio, la interpretación y aplicación de las normas impugnadas habría llevado a excluir a bomberos voluntarios como máximas dignidades de los cuerpos de bomberos del país. Los accionantes sostienen que el alegado trato diferenciado no se encuentra justificado al haber creado la categoría de bomberos voluntarios, al margen de la carrera históricamente reivindicada en dicha institución.
18. Finalmente, los accionantes señalan que las normas impugnadas atentan contra el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, puesto que sostienen que las disposiciones invocadas en los considerandos del COESCOP no alcanzarían a justificar de manera lógica y aceptable las razones para reducir un reconocimiento anterior a los bomberos voluntarios.
19. Con base en los fundamentos expuestos, los accionantes solicitan que, a través de una sentencia modulativa aditiva, se disponga que los bomberos voluntarios tengan todos los beneficios, reconocimientos y demás consideraciones que, bajo el COESCOP, tienen los bomberos remunerados o de carrera.

4.2. Asamblea Nacional

20. En su contestación, la Asamblea Nacional señala que el COESCOP representa un avance legislativo de profunda significación en tanto plantea la organización de todas las entidades que tienen que ver con la seguridad pública y seguridad ciudadana (con excepción de las Fuerzas Armadas), en un solo cuerpo normativo que posibilite claridad y objetividad en cuanto a su existencia legal, principios doctrinarios, estructura orgánica, funciones y atribuciones, etc.
21. Además, la Asamblea Nacional resalta que los cuerpos normativos que dieron nacimiento a las instituciones públicas ahora reguladas por el COESCOP fueron leyes orgánicas anteriores a la actual Constitución de la República y que mediante la aprobación del COESCOP se adoptó normativa conforme a la Constitución.

- 22.** Respecto a los funcionarios que integran el Cuerpo de Bomberos, la Asamblea afirma que el COESCOP únicamente actualiza la normativa de su recurso humano elevándola a la categoría institucional y pública, sin desconocer el aporte de los denominados bomberos voluntarios, pero ubicándolos conforme el derecho público.
- 23.** La Asamblea Nacional hace referencia a que el voluntariado dentro de las entidades públicas fue, históricamente, una parte importante de su conformación, hasta que progresivamente apareció su estructuración institucional. Con ello, sostiene que los voluntarios fueron desapareciendo en función de las actuaciones públicas que ejercen dichos organismos, para lo cual hace referencia a ejemplos de entidades públicas que tuvieron en su origen a servicios de voluntariado.
- 24.** Con base en lo anterior, considera que este mismo fenómeno viene sucediendo en el Cuerpo de Bomberos, en donde los voluntarios pasan a ser importantes colaboradores, pero ya no actores deliberantes en su organización y administración, por cuanto la institución ha alcanzado una funcionalidad formal y de naturaleza pública que ejecuta presupuesto, utiliza bienes públicos, que ejerce actos de administración y se constituye en orgánicos funcionales, así como está sujeta a la supervisión de la Contraloría General del Estado. La Asamblea concluye que, en esta situación, ya no pueden existir voluntarios con funciones de administradores o ejecutores.
- 25.** Por otra parte, la Asamblea Nacional argumenta que bajo la estructura y principios constitucionales que regulan la administración pública, resulta imposible que un voluntario del Cuerpo de Bomberos pueda disponer de algún bien de uso público, de recursos públicos, o que pueda dar órdenes a funcionarios públicos. A pesar de esto, resalta que las normas impugnadas continúan reconociendo el aporte de los bomberos voluntarios al considerarlos como integrantes, disponiendo su capacitación y estableciendo que, de decidir el voluntario ser parte de los funcionarios remunerados o de carrera, puede hacerse acreedor a puntuación adicional dentro del respectivo concurso público.
- 26.** Finalmente, respecto a una alegada falta de motivación, la Asamblea Nacional responde que plantear que en el proceso de creación de la Ley debe primar la motivación es confundir el alcance de esta institución constitucional, dada para resoluciones en actos de justicia o en controversias de la administración pública con sus administrados.
- 27.** Por lo expuesto, la Asamblea Nacional solicita que se deseche la demanda y se ordene su archivo.

4.3. Presidencia de la República

- 28.** La Presidencia señala que la demanda no contiene una argumentación adecuada, según lo requerido por el artículo 75 de la LOGJCC.

- 29.** Por otro lado, hace referencia a una serie de disposiciones constitucionales relativas a la administración pública y, resalta que el artículo 229 de la Constitución define a los servidores públicos y establece una remisión a la ley para la regulación de diversos aspectos tales como sus deberes y obligaciones, ingreso, carrera, estabilidad, etc.
- 30.** Sostiene que la regulación relativa a los Cuerpos de Bomberos debía unificarse y actualizarse a la nueva carta constitucional y que, la regulación actual, homologa una sola normativa para esta institución, desarrollando una adecuada carrera administrativa, lo que conllevaría protecciones adicionales a quienes ejercen esta actividad.
- 31.** Argumenta que las normas impugnadas contribuyen a contar con un Cuerpo de Bomberos que sea profesionalizado, permanente y debidamente preparado para enfrentar las eventuales contingencias que trae el ejercicio de las tareas propias de dicha actividad. En esta línea, indica que la evolución de la propia sociedad y la complejidad de las actividades a desarrollarse y sus particularidades, demandan la existencia de cuerpos de bomberos permanentes y adecuadamente formados.
- 32.** Por lo expuesto, solicita que se declare sin lugar la demanda.

4.4. Procuraduría General del Estado

- 33.** La PGE hace referencia a que el COESCOP tendría como fin garantizar la seguridad humana a través de la emisión de políticas y acciones integradas. En este sentido, sostiene que dicho cuerpo normativo crea un nuevo régimen profesional para las entidades complementarias de seguridad de la función ejecutiva y de los GAD, que contengan parámetros actualizados, adecuados y homologados respecto al ingreso, carrera, formación y ascensos de sus funcionarios.
- 34.** En lo que respecta a la alegada diferenciación arbitraria entre las categorías de bomberos remunerados y voluntarios, la PGE argumenta que ambos grupos se encuentran en condiciones distintas. A su criterio, mientras los bomberos remunerados se han sometido a los procedimientos constitucionales, legales y reglamentarios para ingresar a la carrera, los voluntarios prestan apoyo pero no han cumplido los requisitos y condicionamientos establecidos para el efecto.
- 35.** Resalta además que, a pesar de que los voluntarios no se encuentran en una situación equivalente a la de los bomberos remunerados, el COESCOP reconoce a los voluntarios una serie de beneficios como puntajes adicionales, la entrega de seguros de vida, equipos y protección, entre otros. Por otro lado, indica que los accionantes no han planteado argumento alguno respecto a los artículos 281 y 286 del COESCOP.
- 36.** Finalmente, respecto a la alegada falta de motivación, la PGE señala que las leyes son la expresión de la voluntad soberana por lo que no deben estar motivados de la

misma forma que los actos administrativos o judiciales. En conclusión, la PGE solicita que se deseche la demanda y se archive el proceso.

4.5. *Amicus curiae*.- Defensoría del Pueblo

37. En el presente caso, compareció el delegado provincial del Azuay de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en calidad de *amicus curiae*.
38. Sostiene que las normas impugnadas condicionan la participación de bomberos voluntarios a la decisión de la autoridad administrativa de turno, lo que disminuiría la cantidad de bomberos que se requieren para una adecuada prestación de este servicio. Como ejemplo, indica que el cantón Cuenca, por su densidad poblacional, necesita 603 bomberos para cumplir con los estándares establecidos por la Secretaría de Riesgos, pero solo cuenta con 84 bomberos remunerados, por lo que depende del apoyo de los 240 bomberos voluntarios de la institución.
39. Por otra parte, indica que las normas impugnadas no cumplen con el principio de eficiencia en la administración pública, pues restringirían la participación de bomberos voluntarios, obligando al Estado a contratar más bomberos remunerados para cumplir con su obligación de prestar un servicio eficaz y garantizar a la población su seguridad integral y humana.

5. Análisis constitucional

40. En el presente caso, los accionantes han alegado la inconstitucionalidad por el fondo de un conjunto de normas del COESCOP, acusándolas de transgredir los principios de regresividad y no restricción de derechos, así como los derechos a la igualdad y no discriminación. Ahora bien, respecto al cargo referido en el párrafo 18 *supra* sobre la alegada falta de motivación de los considerandos del COESCOP, este Organismo considera que dicha alegación en realidad cuestiona la constitucionalidad de la ley impugnada por razones de forma puesto que se refiere a la inclusión de la exposición de motivos suficientes en la norma impugnada conforme lo reconoce el artículo 136 de la Constitución. De acuerdo con los argumentos expuestos en la sección anterior y de conformidad con el artículo 91 de la LOGJCC, se plantean entonces los siguientes problemas jurídicos a resolverse relativos a la alegada inconstitucionalidad por la forma (40.1) y por el fondo (40.2, 40, 3 y 40,4):

40.1. El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?

40.2. ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de no regresividad de derechos por supuestamente eliminar la posibilidad de que los bomberos voluntarios formen parte del cuerpo de bomberos y participen en la toma de decisiones de la institución?

40.3. ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de no restricción de derechos por supuestamente modificar la regulación de bomberos voluntarios que anteriormente reconocía la Ley de Defensa contra Incendios?

40.4. ¿Las normas impugnadas contrarían el derecho a la igualdad y no discriminación por generar un supuesto trato diferenciado entre bomberos voluntarios y bomberos remunerados?

5.1. Primer problema jurídico.- exposición de motivos suficiente

41. Según los accionantes, los considerandos del COESCOP no justifican de manera lógica y aceptable las razones para reducir un reconocimiento anterior a los bomberos voluntarios, lo que, sostienen, constituiría una vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. Esta Corte observa que la alegación de inconstitucionalidad examinada se refiere, específicamente, a la ausencia de una exposición de motivos en la ley impugnada para supuestamente reducir los reconocimientos anteriores que habrían gozado los bomberos voluntarios.

42. Respecto al alcance de la garantía de la motivación respecto de las leyes, esta Corte ha manifestado lo siguiente:

...esta Corte ya ha señalado que 'la garantía de la motivación no es aplicable a las leyes'. Esto, porque dicha garantía busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa en los procedimientos previos a la expedición de actos provenientes de órganos administrativos o judiciales que afecten la esfera jurídica de las personas. El procedimiento legislativo tiene otra naturaleza: en primer lugar, lo que al legislador centralmente le corresponde no es juzgar hechos pasados, sino diseñar el acontecer social futuro; y, en segundo lugar, el legislador es una autoridad elegida por el pueblo, por lo que su legitimidad descansa más en su origen democrático directo (de elección popular) que en la motivación de sus actos, contrariamente a lo que ocurre con las autoridades administrativas y judiciales.

... En virtud del deber de motivación, es deseable que el legislador se esfuerce por dotar a las leyes de exposiciones de motivos dotadas del máximo nivel posible de racionalidad, (...). No se requiere, por tanto, que cada disposición legal cuente con una motivación específica y elaborada como si se tratase de una decisión judicial⁶.

43. Como se desprende de lo expuesto, en virtud de su legitimidad democrática, al momento de expedir leyes, el legislador no tiene una obligación asimilable al deber de motivación exigible de toda autoridad administrativa y judicial.

44. De acuerdo con el artículo 56 de la Ley de la Función Legislativa, la existencia de considerandos es un requisito que debe ser verificado por el Consejo de Administración Legislativa al momento de calificar un proyecto de ley. Por tanto,

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 32-21-IN/21 de 11 de agosto de 2021, párrs. 53 y 54.

existe una obligación legal de incluir considerandos en la ley. Sin embargo, ni constitucional ni legalmente se prevé la necesidad de que los considerandos contengan una exhaustiva justificación para cada una de las medidas legislativas, en particular, cuando se trata de aquellos que, como el COESCOP, realizan extensas modificaciones institucionales para adecuarlas normativamente a la Constitución.

45. Por lo anterior, aunque es deseable la existencia de considerandos con el mayor nivel de racionalidad posible, no resulta exigible que estos cuenten con una motivación específica y elaborada para cada una de las normas que componen un cuerpo de ley.
46. Respecto a la sección del COESCOP que resulta relevante para el presente caso, se observa que los considerandos manifiestan lo siguiente:

Que, de acuerdo a lo previsto por el artículo 3, número 8 de la Constitución de la República es deber primordial del Estado ecuatoriano garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que, el artículo 393 de la Constitución de la República indica que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno;

Que, el numeral 4 del artículo 83 de la Constitución de la República indica que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad;

(...)

Que, es necesario la creación de un nuevo régimen profesional para las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que contenga parámetros actualizados, adecuados y homologados respecto al ingreso, carrera, formación, capacitación y ascensos de sus funcionarios, así como también a la uniformidad de su régimen disciplinario, promoción, estabilidad y evaluación; y,

47. De lo transcrito, la Corte constata que el COESCOP cuenta con considerandos que se refieren a la generación de un nuevo régimen profesional para las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo que incluye a los Cuerpos de Bomberos. Por tanto, existen considerandos suficientes y pertinentes para las reformas realizadas al régimen profesional de los Cuerpos de Bomberos. Cabe reiterar que “no le corresponde a la Corte Constitucional verificar

*si los motivos y considerandos son correctos o incorrectos, pues el análisis debe limitarse a verificar que sean suficientes y pertinentes con el proyecto de ley*⁷.

48. Por lo expuesto, no se verifica un vicio de constitucionalidad por la forma por la supuesta insuficiencia de exposición de motivos en la ley impugnada.

5.2. Segundo problema jurídico.- principio de no regresividad de derechos

49. El artículo 11 de la Constitución establece, entre los principios de aplicación de derechos, la obligación de progresividad y prohibición de regresividad⁸, en los siguientes términos:

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

50. Por efecto de este principio, el Estado se encuentra obligado al desarrollo progresivo de los derechos constitucionales mediante, al menos, las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. Como contrapartida a esta obligación, la prohibición de regresividad protege toda ampliación del marco de protección de un derecho y, por tanto, en principio, impide la adopción de medidas que disminuyan, menoscaben o anulen su ejercicio. Como todo principio, este no es absoluto y la prohibición se extiende solo a aquellas medidas de carácter regresivo que no se encuentren justificadas en sentido estricto⁹. Las medidas regresivas se miden a partir de los desarrollos alcanzados para el cumplimiento de un determinado derecho y con base en la existencia de una justificación de peso suficiente para que sea aceptable retroceder en dichos avances¹⁰.

51. Esta Corte Constitucional ha señalado que se debe presumir la invalidez de una medida regresiva y, por tanto, se invierte la carga de la prueba, imponiendo al

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 83-16-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 156.

⁸ Este principio también se encuentra reconocido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Ecuador es parte, como el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 1 de su protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”, y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹ En este sentido, la Corte ha señalado que “...toda ampliación que se haga más allá del mínimo no restringible debe ser protegida por el Estado hasta el máximo de sus capacidades, y no puede efectuarse un retroceso sin que éste se haya justificado en la consecución de otro derecho constitucional, ni se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos”, Corte Constitucional de Ecuador, sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018 (Casos N. 0035-15-IN y acumulados), pág. 73; véase también Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018 (Casos No. 0035-15-IN y acumulados), págs. 78 y 79.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 83-16-IN/20 de 10 de marzo de 2021, párrs. 297.

Estado la carga de justificar la regresión adoptada¹¹. Por lo anterior, cuando la Corte debe analizar la constitucionalidad de una medida que pueda considerarse de carácter regresivo, debe prestar particular atención a la justificación provista para ello:

El precepto constitucional prohíbe la regresividad de derechos sin justificación. Esta justificación debe ser rigurosa o, en otras palabras, debe hacerse un estricto escrutinio. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que han venido siendo ejercidos. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional¹².

- 52.** A partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se puede sistematizar el análisis del principio de no regresividad de derechos de la siguiente forma: para verificar la existencia de una medida regresiva, se debe primero (1) constatar la disminución, retroceso, menoscabo o anulación del ámbito de protección de un derecho constitucional. Si se constata la existencia de una medida de carácter regresivo, (2) se debe presumir su inconstitucionalidad a menos que la disminución o retroceso se encuentre justificada. Para que una medida regresiva esté justificada, debe evidenciarse que esta es (2.1.) idónea para la satisfacción de otro derecho o principio constitucional; (2.2.) necesaria por haberse previamente evaluado y descartado todas las demás opciones o alternativas de optimización de recursos; y, (2.3.) proporcional en sentido estricto, es decir, que el beneficio que alcanza es superior al costo que aparece (retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho).
- 53.** Aplicando dicho esquema al caso concreto, corresponde primero determinar si las normas impugnadas efectivamente contienen una medida de carácter regresivo, para lo que se debe verificar si ha existido una disminución, menoscabo o anulación del contenido protegido de un derecho constitucional.
- 54.** Los accionantes consideran que las normas impugnadas contienen una medida regresiva señalando, en general, que “*la norma previa (...) se concebía en condiciones más favorables a las actuales*”. En particular, hacen referencia a una supuesta eliminación de la posibilidad de que los bomberos voluntarios formen parte del Cuerpo de Bomberos y participen en la toma de decisiones de la institución, así señalan que “*las principales autoridades de este organismo, por ejemplo, en la ciudad de Cuenca fueron voluntario (sic)*”.
- 55.** Los accionantes no especifican qué derecho constitucional habría sido disminuido, menoscabado o anulado por efecto de dichas normas o por qué las supuestas condiciones más favorables que tenían los bomberos voluntarios deberían reputarse como el ejercicio de un derecho constitucional. Sin embargo, dado que los

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 83-16-IN/20 de 10 de marzo de 2021, párr. 279.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 10-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 37.

accionantes se refieren a una disminución en su participación en la dirección de los cuerpos de bomberos, la Corte entiende que se refieren a sus derechos de participación como bomberos voluntarios.

56. Entre los derechos de participación, el numeral 2 del artículo 61 de la Constitución reconoce el derecho a “*participar en los asuntos de interés público*”. El artículo 95 reitera que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho y que debe ejercerse mediante los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. Por su parte, el artículo 97 reconoce al “*voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social*”.
57. Esta Corte observa que históricamente y hasta la actualidad, los bomberos voluntarios han cumplido un valioso rol para la sociedad ecuatoriana al haberse constituido, en diversos cantones, como los primeros cuerpos para la protección y defensa de personas y propiedades contra el fuego y socorro en desastres naturales y emergencias. Además de colocar en riesgo su vida para realizar esta labor, la han ejercido de forma no remunerada y solidaria. Progresivamente, los cuerpos de bomberos han adquirido mayor institucionalización y se han ido adscribiendo a cada GAD correspondiente, pero aún dependen en gran medida del apoyo de bomberos voluntarios para cumplir su función institucional¹³.
58. Dado el importante rol histórico de los bomberos voluntarios en el Ecuador y el reconocimiento de la Constitución a los distintos tipos de voluntariado como una forma de participación social, a criterio de la Corte, la figura del bombero voluntario constituye una expresión del derecho a participar en los asuntos de interés público. Por tanto, el reconocimiento legal a esta figura, producto de su rol histórico en el desarrollo de los cuerpos de bomberos, encuentra protección constitucional a través de este derecho.
59. Ahora bien, para considerar que existió una regresión en su derecho a participar como bomberos voluntarios, primero se debe determinar que efectivamente el ejercicio de este derecho haya sido disminuido por las normas impugnadas. Para ello, conviene comparar la regulación anterior, constante en los artículos del capítulo II de la Ley de Defensa contra Incendios que fueron derogados con la emisión del COESCOP, con la regulación actual prevista en dicha norma.
60. En relación con el personal de los Cuerpos de Bomberos, la regulación anterior prevista en Ley de Defensa contra Incendios, en el artículo 14, definía a los bomberos voluntarios como aquellos “*que prestan sus servicios sin percibir remuneración, y se clasifican en activos, pasivos, asimilados y honorarios*”. Por

¹³ Así, por ejemplo, el escrito de *amicus curiae* presentado por la Defensoría del Pueblo de Azuay evidencia que, en el caso del cantón Cuenca, a pesar de requerir 603 bomberos para cumplir con los estándares establecidos por la Secretaría de Gestión de Riesgos, solo cuenta con 84 bomberos remunerados, resultando indispensable el apoyo de los 240 bomberos voluntarios afiliados a la institución.

otro lado, el artículo 15 definía a los bomberos rentados como aquellos que “*prestan sus servicios mediante remuneración*”. Dicha norma disponía que el título imprime el carácter de profesional permanente al bombero rentado en cualquier función que desempeñe, y “*le concede el derecho de figurar en el Escalafón del respectivo cuerpo de bomberos*”.

61. Es importante considerar que el COESCOP no derogó en su totalidad a la Ley de Defensa contra Incendios, sino parcialmente respecto de normas específicas. Es así como los artículos 20 y 21 de la Ley de Defensa contra Incendios, aún vigentes, establecen que los cuerpos de bomberos tendrán un escalafón y que los ascensos se harán de grado en grado, cumplidos los requisitos correspondientes siempre que exista vacante dentro del escalafón. Por lo tanto, en atención a los artículos 15 y 20 de la regulación anterior, solo aquellos bomberos que eran remunerados obtenían el carácter de profesional permanente y el derecho a figurar en el escalafón del Cuerpo de Bomberos.
62. Bajo la regulación actual, prevista en las normas impugnadas del COESCOP y los artículos 20 y 21 de la Ley de Defensa contra Incendios, este Organismo observa que se mantiene el reconocimiento legal de los bomberos voluntarios, en tanto el artículo 277 señala que “*los Cuerpos de Bomberos estarán integrados por personal de bomberos remunerados y bomberos voluntarios*”. A los bomberos voluntarios se los define como “*la persona natural que actúa para la protección y defensa de personas y propiedades contra el fuego, socorro en desastres naturales y emergencias, de forma no remunerada y solidaria*”. En similar sentido a los artículos 20 y 21 de Ley de Defensa contra Incendios, el artículo 279 del COESCOP señala que solo los bomberos remunerados pasan a formar parte de la carrera de bomberos que se establece en dicha norma.
63. Los accionantes argumentan que la nueva regulación introducida por el COESCOP es regresiva principalmente porque los bomberos voluntarios ya no podrían ser parte de la institución. Comparados los dos regímenes bajo análisis, esta Corte Constitucional no observa que este haya sido el caso. Tanto en la regulación anterior como en la actual, se reconoce a los bomberos voluntarios como parte del Cuerpo de Bomberos. Asimismo, en ambos casos, se establece que solo los bomberos remunerados podían formar parte del escalafón y de la carrera de bomberos. Con ello, tanto en la Ley de Defensa contra Incendios como en el COESCOP, los niveles directivos solo podían conformarse con bomberos remunerados. Asimismo, esta Corte observa que los consejos de administración y disciplina reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Ley de Defensa contra Incendios, estaban integrados, en general, por el primer jefe del cuerpo de bomberos, que lo presidirá; un representante de los propietarios de predios urbanos, designado por el Ministro de Bienestar Social; un representante de la municipalidad; el Jefe Político; y, el oficial superior más antiguo de dichos cuerpos de bomberos¹⁴. Por lo que, a diferencia de lo

¹⁴ En los cuerpos de bomberos de Quito, Guayaquil y Cuenca se disponía que estos estén integrados por: el primer jefe del cuerpo de bomberos, que lo presidirá; un representante del Ministerio de Bienestar Social; un delegado de la municipalidad respectiva; dos representantes de los propietarios de predios

alegado por los accionantes, la Corte Constitucional no observa que a través de las normas del COESCOP se haya establecido un nuevo régimen para los bomberos voluntarios que pueda llegar a constituir una medida regresiva injustificada en la garantía del ejercicio de su derecho de participación en la institución.

64. Se observa además que la normativa actual establece una serie de disposiciones en beneficio de los bomberos voluntarios. Entre ellos, se puede observar (i) la obligación del GAD correspondiente de *“provee[r] la capacitación y logística necesarias para que realicen su trabajo voluntario”*; (ii) la obligación de los Cuerpos de Bomberos de dotar a los bomberos voluntarios durante el ejercicio de sus funciones de: seguro de vida y de accidentes, uniformes, equipo de protección personal y los demás implementos que requieran para el ejercicio de sus funciones; (iii) la disposición que establece que, si un bombero voluntario desea ingresar a la carrera de bombero, *“se les asignará puntaje adicional de acuerdo a lo previsto en el respectivo reglamento”*; y, (iv) la posibilidad de recibir reconocimientos y estímulos no económicos.
65. Por último, es necesario señalar que los bomberos remunerados son parte de la carrera de bomberos y están sometidos al régimen de responsabilidad y control por el manejo de la cosa pública, cuestión que no sería posible trasladar a los bomberos voluntarios porque resultaría desproporcionado en consideración de la naturaleza de sus funciones.
66. Por tanto, la Corte no verifica que haya existido el cambio de regulación al cual los accionantes calificaban como regresivo, y en consecuencia no identifica una medida de este carácter. La regulación actual sí reconoce a los bomberos voluntarios como parte de la institución del Cuerpo de Bomberos y mantiene la misma limitación ya existente para formar parte del escalafón de la institución.
67. Por lo expuesto, la Corte no encuentra que las normas impugnadas reduzcan, menoscaben o anulen el ejercicio del derecho a participar en los asuntos de interés públicos en su calidad de voluntarios del Cuerpo de Bomberos, por lo que no resulta necesario analizar si pudo existir una justificación para ello. En consecuencia, no se identifica una vulneración al principio de no regresividad, correspondiendo entonces desestimar el cargo.

5.3. Tercer problema jurídico.- principio de no restricción de derechos

68. Los accionantes afirman que las normas referidas contrarían el principio constitucional de no restricción debido a que reducirían los derechos que anteriormente reconocía la Ley de Defensa contra Incendios, por lo que atentarian contra un contenido indisponible adquirido previamente por los bomberos voluntarios.

urbanos, designados por el Ministro de Bienestar Social; el segundo jefe del cuerpo, cuando exista tal jefe; y, los jefes de brigada.

69. Entre los principios de aplicación de derechos, el artículo 11 numeral 4 de la Constitución reconoce que, *“Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”*. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la restricción de derechos, en los términos de la norma citada y en otras de la Constitución¹⁵, se entiende como una limitación severa al ejercicio de derechos¹⁶, es decir, que prácticamente anule el ejercicio de estos. A diferencia de la regresión de derechos que, conforme lo señalado en la sección anterior, tiene que ver con el retroceso en los avances alcanzados para el cumplimiento pleno de un determinado derecho¹⁷, la restricción de derechos, en los términos de la norma constitucional citada, implica afectar un derecho de tal manera que se lo vacíe de contenido y se anule su ejercicio.
70. En el caso que nos ocupa, los accionantes no identifican qué derechos se encontraban reconocidos en la regulación prevista en la Ley de Defensa contra Incendios que hayan sido eliminados o respecto de los cuales prácticamente se anule su ejercicio sino que, conforme el párrafo 16 *supra*, cuestionan que se privilegie a los bomberos remunerados que asciendan en el escalafón, sobre los bomberos voluntarios a pesar de haber participado en la gestión pública por aproximadamente 70 años.
71. Sin perjuicio de esto, esta Corte considera que toda vez que las normas impugnadas no alteraron esencialmente la regulación de los bomberos voluntarios y que el impedimento para formar parte de la carrera del bombero ya existía en la regulación anterior, no existen elementos para considerar que las normas impugnadas hayan afectado un derecho de los bomberos voluntarios de tal grado que se lo haya vaciado de contenido a través de una medida de restricción de derechos.
72. En consecuencia, tampoco se verifica una violación al principio de no restricción de derechos en los términos del artículo 11 numeral 4 de la Constitución. Por lo anterior, corresponde desestimar el cargo planteado.

5.4. Cuarto problema jurídico.- derecho a la igualdad y no discriminación

73. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: *“[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”*. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra *“la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”*, como parte de los derechos de libertad.

¹⁵ Constitución del Ecuador, artículo 442: *“La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales...”*.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 70.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados de 10 de marzo de 2021, párrs. 279, 296 y 297.

74. Con el fin de determinar si ha existido un trato discriminatorio, este Organismo ha considerado que deben concurrir tres elementos: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado¹⁸.
75. Ahora bien, como punto de partida en el análisis, es necesario que la Corte determine con base en qué criterios se efectúa la diferenciación, pues de ello dependerá si el nivel de escrutinio a ser aplicado será estricto o de mera razonabilidad. Así, el nivel de intensidad en el escrutinio puede ser alto, medio, o bajo dependiendo del fundamento de la distinción. El escrutinio es: (i) bajo, cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; (ii) medio, cuando se diferencia a partir de categorías protegidas, y (iii) estricto o alto, cuando la distinción se basa en categorías sospechosas¹⁹, en la cual la diferenciación incluso se presume inconstitucional.
76. En el caso que nos ocupa, los accionantes afirman que las normas citadas contrarían el derecho a la igualdad y no discriminación debido a que existiría un trato arbitrario entre bomberos voluntarios y bomberos remunerados, que ocurriría con base en la categoría de la remuneración. Esto pues, a criterio de los accionantes, la única diferencia entre estas dos clases de sujetos sería que el uno recibe un sueldo, mientras que el segundo actúa por solidaridad. En atención a que se alega un trato arbitrario y el supuesto trato diferenciado no ocurriría con base en una de las categorías protegidas o sospechosas, corresponde evaluar la medida a través de un escrutinio bajo.
77. En cuanto al primer elemento de comparabilidad, corresponde evaluar si los bomberos voluntarios y remunerados se encuentran en situaciones comparables que les permitan exigir el mismo trato frente a la ley. Al respecto, la Corte considera que, a pesar de que, tanto el bombero voluntario como el remunerado forman parte del Cuerpo de Bomberos, no se puede concluir que se encuentren en una situación comparable. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que cuando se realiza una comparación entre sujetos o grupos, *“es posible la presencia tanto de semejanzas y diferencias al mismo tiempo, esto implica que debe realizarse un análisis más detallado para determinar la relevancia de cada una en relación con la situación concreta”*.²⁰ La diferencia relevante entre estos dos grupos de sujetos

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 603-12-JP/19 y acumulados, de 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 147. Esta Corte también ha establecido que el nivel de escrutinio: *“respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato; y cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad”*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 74.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021, párr. 16.

no se limita a que uno reciba una remuneración y el otro no, sino que mientras el bombero remunerado pertenece a la carrera de bomberos, el bombero voluntario no.

- 78.** Los Cuerpos de Bomberos son entidades de derecho público²¹, que junto a otras entidades de seguridad reconocidas en el COESCOP, están sujetos a un régimen jurídico especial al que se aplica supletoriamente la ley que regula el servicio público²².
- 79.** Tanto la Ley de Defensa contra Incendios como el COESCOP establecen que los bomberos remunerados pertenecen a la carrera de bomberos. Asimismo, en virtud del artículo 233 de la Constitución, los bomberos remunerados tienen responsabilidad administrativa, civil y penal por los actos u omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, así como por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.
- 80.** Los bomberos voluntarios, por su parte, no ingresan a la carrera de bomberos (aunque podrían hacerlo) sino que actúan de forma solidaria. Por ende, no están en la capacidad de ejecutar actos de la administración o de emitir órdenes respecto a los bomberos remunerados.
- 81.** Esta diferencia entre los dos grupos de sujetos implica que no se encuentran en condiciones comparables que ameriten un trato idéntico por parte de la ley. Como parte de la carrera de bomberos, los bomberos remunerados tienen derechos y obligaciones previstos en la Constitución y en la ley que no son asimilables a la situación de los bomberos voluntarios. Aunque los bomberos voluntarios colaboran de forma desinteresada en el servicio de protección contra incendios y esta Corte reconoce que históricamente varios cuerpos de bomberos iniciaron con voluntarios y que algunos de estos incluso cuentan con un número mayor de bomberos voluntarios que remunerados al servicio de la ciudadanía, los bomberos voluntarios no forman parte de la carrera de bomberos y, por tanto, pueden ser objeto de una regulación diferenciada que en abstracto no es incompatible con las normas constitucionales.
- 82.** De este análisis se concluye que el primer elemento para configurar un trato arbitrario, la comparabilidad, no se verifica en el presente caso. Al no configurarse este elemento, se concluye que no ha existido la violación al derecho a la igualdad que fue demandada por los accionantes.

²¹ COESCOP, Art. 274.- Naturaleza.- Los Cuerpos de Bomberos son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico. Asimismo efectúan acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial.

²² COESCOP, Art. 4.- Régimen jurídico.- Las disposiciones de este Código y sus reglamentos constituyen el régimen jurídico especial de las entidades de seguridad antes descritas. En todos los aspectos no previstos en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público.

83. Esta Corte Constitucional concluye que las normas impugnadas, en abstracto, no presentan incompatibilidades con las normas constitucionales en los términos alegados por los accionantes, y que sus pretensiones sugieren una inconformidad con la regulación actual de los bomberos voluntarios en el COESCOP.

6. Decisión

84. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad No. 26-19-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 29 de junio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002619IN-46cdf

**Caso Nro. 0026-19-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cuatro de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 25-20-IN/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 29 de junio de 2022

CASO No. 25-20-IN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 25-20-IN/22

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del Decreto Ejecutivo No. 1057, mediante el cual se dispuso la extinción de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública FEEP. Luego del análisis efectuado, se resuelve que el decreto impugnado no es inconstitucional con fundamento en los argumentos planteados en la acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 22 de enero de 2019, Ángel Eduardo Sánchez Zapata, presidente y representante legal de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres CEOSL, y Efrén Marcelo Tapia Rivadeneira, secretario general del Comité de Empresa Único de Ferrocarriles Ecuatorianos CEUTF-EFE (en adelante, “**los accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo No. 1057-2020 emitido por el presidente de la República del Ecuador el 19 de mayo de 2020, mediante el cual se dispuso la extinción de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública FEEP (en adelante, “**decreto impugnado**”).
2. Mediante sorteo de 02 de junio de 2020, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 17 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (i) admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad; (ii) negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas; (iii) ordenó que se corra traslado con la demanda y el auto de admisión a la Presidencia de la República, a fin de que en el término de quince días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada; (iv) solicitó a la Presidencia de la República que, en el mismo término, presente el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen al decreto ejecutivo impugnado; (v) notificó a la Procuraduría General del Estado; y, (v) ordenó que se ponga en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Acto cuya inconstitucionalidad se demanda

5. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y el fondo del Decreto Ejecutivo No. 1057-2020 (“**decreto**”) que regula la extinción de la empresa pública Ferrocarriles del Ecuador EP¹, emitido por el presidente de la República del Ecuador el 19 de mayo de 2020.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

6. De manera general, los accionantes señalan que el decreto impugnado es inconstitucional por la forma y el fondo. Para fundamentar la inconstitucionalidad por el fondo, enlistan los artículos 11 numerales 4, 6, 8 y 9; 33; 66 numeral 2; 83 numerales 6, 7, 8 y 13; 276 numeral 7; 284 numeral 6; 313; 314; 325; 326 numeral 2; 424; y, 425 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”). Alegan que, como consecuencia de la emisión del decreto impugnado, la empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública FEEP (“**Ferrocarriles del Ecuador EP**”) se extinguió de manera “*inesperada, engañosa y sin fundamento legal alguno*” lo que habría traído consigo la vulneración de derechos laborales y constitucionales.
7. Señalan, en este sentido, que la emisión del decreto habría sido sorpresiva pues, en el contexto de la pandemia mundial por el COVID-19:

[...] el Gobierno Nacional ha realizado varios anuncios en el sentido de que en esta pandemia se va a respetar los puestos de trabajo, que en el supuesto de que existan inconvenientes entre empleador y trabajador, se converse, se llegue acuerdos (sic), para acordar la forma de recuperar la jornada no trabajada, pero que se va a mantener los puestos de trabajo, por lo que se consideró que los trabajadores de Ferrocarriles del Ecuador, seguiríamos en nuestros puestos de trabajo y que no se iban [sic] a violentar ningún derecho laboral ni constitucional.

8. Adicionalmente, manifiestan que el decreto sería contrario a la Constitución por desconocer que la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP es patrimonio cultural. A su juicio, “*Ferrocarriles del Ecuador es un Patrimonio Nacional contando con las*

¹ En lo principal, a través del decreto impugnado se dispuso la extinción de Ferrocarriles del Ecuador y, para ello, se establecieron los pasos a seguir para su liquidación y la transferencia de los respectivos activos y pasivos.

siete locomotoras a vapor que datan de 1907. También están 6 de las 10 máquinas que funcionan a electro diésel y que fueron adquiridas en 1950. Como parte del patrimonio de la empresa también hay ocho autoferros y estaciones cuya construcción se remonta a 1900, por lo que el Gobierno Nacional debe conservarlo y protegerlo”.

9. Posteriormente, sustentan la alegada inconstitucionalidad por la forma pues, a su entender, si bien el decreto impugnado fue dictado como parte de la potestad reglamentaria con la que cuenta el presidente de la República, este no puede vulnerar *“los derechos laborales y Constitucionales en contra de los trabajadores, quienes deben ser protegidos y garantizado su trabajo por el Estado”*. En esta línea, agregan que, dada la naturaleza irrenunciable e intangible de los derechos laborales, *“no pueden ser trastocados ni por políticas públicas, ni por normativa legal o de otro orden, pues la misma Constitución establece esa particularidad [...]”*. Al respecto, arguyen que el decreto impugnado es incompatible con la Constitución puesto que *“en lugar de mejorar los derechos de los ciudadanos dedicados a la clase trabajadora, consagrados en la Constitución [sic] los menoscaba, es decir se vulneran los derechos constitucionales con respecto al trabajo”*.
10. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma, indican también que los artículos 424 y 425 de la Constitución determinan que este cuerpo normativo prevalece sobre cualquier disposición del ordenamiento jurídico, por lo cual, *“es fácil deducir que jurídicamente es imposible que una Ley esté sobre la Constitución, peor un Decreto Ejecutivo sobre la Ley y la Constitución”*. Manifiestan que en virtud de estos artículos, los decretos ejecutivos están en un grado inferior que la Constitución y las leyes, por lo tanto, *“en estricta aplicación del principio jerárquico, un Acuerdo, no puede contravenir, ni alterar el texto de la sentencia Constitucional y peor aún la Constitución de la República del Ecuador”*.
11. Por todo lo expuesto, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo del decreto impugnado.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

12. El 15 de julio de 2020, Johana Pesantez Benítez, en representación del presidente de la República, contestó a la demanda defendiendo la constitucionalidad por el fondo y la forma del decreto impugnado.
13. De manera general, invoca el numeral 12 del artículo 261 de la Constitución –según el cual corresponde al Estado central el control y administración de las empresas públicas nacionales— para fundamentar la decisión de extinguir Ferrocarriles del Ecuador EP. En este sentido, añadió que *“no se evidencia cómo la emisión de un decreto ejecutivo dentro de este ámbito a la luz del principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, podría conllevar algún tipo de incompatibilidad normativa”*.

14. A juicio de la entidad, las pretensiones de los accionantes podrían configurar un conflicto de naturaleza legal o una incompatibilidad entre normas infraconstitucionales pero no se vislumbra, de ninguna manera, una incompatibilidad con la Constitución. La representante de la Presidencia concluye, en esta línea, que los accionantes han incumplido el artículo 79 de la LOGJCC toda vez que su demanda no contiene una *“indicación clara de las disposiciones acusadas como inconstitucionales, con especificación de su contenido y alcance a través de argumentos claros, ciertos específicos y pertinentes, que den cuenta de una incompatibilidad normativa”*.
15. En contestación a los argumentos de inconstitucionalidad por la forma, señala que no se encuentra en la demanda una alegación útil para justificar este cargo. Manifiesta que, de conformidad con el numeral 7 del artículo 76 de la LOGJCC, *“un eventual desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”*.
16. En contestación a los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo, afirma que el fundamento de los accionantes para sostener la vulneración de derechos se basa en una supuesta afectación a derechos laborales intangibles. Según su criterio, dicho argumento es vago e *“impide delimitar en primer lugar, la existencia de un conflicto de naturaleza jurídica que además sea susceptible de una acción de control abstracto de constitucionalidad y; en segundo lugar, reduce a una mínima expresión, la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción”*.
17. Al respecto, añade que *“[...] si todo acto de poder público que dispusiese la extinción de una empresa pública automáticamente deviniera en una violación sistemática y directa de derechos constitucionales, lo que en realidad debería disputarse, es la constitucionalidad de las normas legales que regulan tal extinción y que, en el caso en examen, constan en la LOEP”*. Señala que, en vista de que la extinción de una persona jurídica es un procedimiento reglado, no se afecta derecho laboral alguno.
18. Posteriormente, la representante de la Presidencia se pronuncia de manera individualizada sobre los artículos de la Constitución que, a criterio de los accionantes, son incompatibles con el decreto impugnado:
- Respecto al artículo 11, numerales 4, 6, 8 y 9 de la Constitución, manifiesta que no existe contradicción entre el ejercicio de potestades —regladas relacionadas a la administración y control de empresas públicas nacionales— y las obligaciones constitucionales que regulan el ejercicio de derechos *“los cuales no son absolutos y cuentan con mecanismos jurisdiccionales de protección para su tutela, que rebasan la naturaleza especial del control abstracto de constitucionalidad”*.

- ii. Sobre el numeral 2 del artículo 66 de la Constitución, señala que las normas constitucionales deben interpretarse en su integralidad de acuerdo a la realidad social y económica y, como consecuencia, *“la expectativa de la inalterabilidad de una situación jurídica o un derecho, desde una perspectiva absoluta, no puede tornar ineficiente o vaciar de contenido a una atribución constitucional legítimamente ejercitada”*.
 - iii. Con relación a los numerales 6, 7, 8 y 13 del artículo 83 de la Constitución, manifiesta que no se comprende de qué manera el decreto impugnado impacta los derechos constitucionales supuestamente vulnerados.
 - iv. Respecto al artículo 276 numeral 7 de la Constitución, arguye que no se aprecia una contradicción normativa por cuanto el Estado cuenta con diversas potestades, herramientas de política pública y, gestión para proteger y promover la diversidad cultural, la recuperación, la preservación y el acrecentamiento de la memoria social y el patrimonio cultural.
 - v. Sobre el artículo 284 numeral 6 de la Constitución, señala que el decreto impugnado *“no regula, vulnera o reduce de alguna forma los derechos laborales, los cuales se mantienen incólumes en sujeción a las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico dentro de este tipo de procedimiento”*.
 - vi. Con relación a los artículos 313 y 314 de la Constitución, indica que, por la emisión del decreto impugnado, el Estado no pierde su titularidad sobre los sectores estratégicos *“ni su derecho a administrarlos, regularlos, controlarlos y gestionarlos de acuerdo con la Constitución y la ley, ni su obligación de garantizar la continuidad de cualquier servicio público”*.
 - vii. Al referirse a los artículos 325 y 326 numeral 2 de la Constitución, señala que el decreto impugnado no contiene ninguna norma relacionada con el derecho al trabajo que pueda enmarcarse dentro de estos artículos o que infrinja los principios de irrenunciabilidad o intangibilidad.
 - viii. Por último, sostiene que no cabe aducir la vulneración de los artículos 424 y 425 de la Constitución toda vez que el presidente de la República tiene facultad exclusiva de administración y control de empresas públicas nacionales.
19. Sobre la base de estas consideraciones, solicita a la Corte Constitucional que, en sentencia, se deseche la demanda de inconstitucionalidad presentada por los accionantes.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

20. Mediante escrito de 15 de julio de 2020, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad del decreto impugnado. En el escrito, señala que, de conformidad

con el artículo 78 de la LOGJCC, la acción pública de inconstitucionalidad está prevista para que la Corte verifique y compruebe que las normas objeto de la misma se encuentren en armonía con la Constitución, por lo cual es indispensable que los accionantes señalen con claridad las normas cuya inconstitucionalidad reclaman.

21. En adición, la Procuraduría General del Estado sostiene que el decreto impugnado se emitió en legal y debida forma con base en las atribuciones que corresponden al presidente de la República a quien, *“como principal autoridad pública del país, le corresponde el deber de adoptar las medidas necesarias para administrar los bienes y fondos públicos de la manera más favorable a los ciudadanos en busca de un bien común”*.
22. Por último, señala que el decreto impugnado se emitió para responder a las demandas sociales y económicas identificadas por el gobierno, lo que a su juicio no implica una restricción de derechos constitucionales y, a su criterio, *“queda claro que la norma objeto de la presente acción no contraviene disposición constitucional alguna”*.
23. Por lo anotado, el representante de la Procuraduría General del Estado solicita que se *“emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente”*.

4.4. Fundamentos del compareciente en calidad de *amicus curiae*

24. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2020, Christian Pabel Muñoz López, compareció al proceso en calidad de *amicus curiae*. En lo principal, manifiesta que el decreto impugnado es inconstitucional por la forma, por el fondo y por omisión normativa.
25. Argumenta que el decreto resulta incompatible con el derecho constitucional al patrimonio cultural, reconocido en el artículo 379 de la Constitución pues *“desde el 2016, el Tren Trasmilenio [sic] Ecuatoriano forma parte de la Lista Indicativa a Patrimonio Mundial de la UNESCO, en la categoría de itinerario cultural, siendo ello la antesala a la postulación oficial del Tren como Patrimonio Cultural de la Humanidad”*. Señala que, como consecuencia, los bienes de Ferrocarriles del Ecuador EP *“no pueden ser vendidos y por ende, lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1057 en cuanto a realizar «las acciones necesarias con miras a que la empresa cuente con la mayor cantidad de activos líquidos» claramente es inconstitucional”*.
26. Sostiene que el decreto resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 76.1, 82 y 120.6 de la Constitución, que se refieren al principio de seguridad jurídica, por cuanto el artículo 55 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas establece el procedimiento de extinción de las empresas públicas y, bajo esta disposición, correspondía al Ministerio de Turismo solicitar al directorio de Ferrocarriles del Ecuador EP la extinción.

27. Alega, adicionalmente, la incompatibilidad del decreto impugnado con los principios de “*no regresión y progresividad*”, reconocidos en los numerales 4 y 8 del artículo 11 de la Constitución. A su juicio, “*la norma impugnada restringe y desconoce la progresividad de los derechos de los usuarios de los servicios de la empresa pública, de los ciudadanos y de los moradores de los cantones por donde pasa la línea del tren*”.
28. Arguye, además, que el decreto impugnado es incompatible con los artículos 33 y los numerales 1, 2 y 16 del artículo 326 de la Constitución, en virtud de los cuales se reconoce el derecho al trabajo y se impulsa el empleo y la eliminación del subempleo y desempleo.
29. Sobre la base de estos argumentos, Christian Pabel Muñoz López, solicita que se tenga en cuenta su escrito de *amicus curiae* y se permita su intervención en la audiencia pública que se lleve a cabo para la resolución de la causa.

5. Análisis Constitucional

30. La Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad en ejercicio de sus competencias de control abstracto de constitucionalidad, mecanismo que tiene por finalidad asegurar la armonía del ordenamiento jurídico y garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecúen a lo dispuesto en la Constitución. Al respecto, el artículo 74 de la LOGJCC señala que “*el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico*”.
31. A su vez, la LOGJCC exige que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. Cuando una alegación contiene estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado, caso contrario, debe entender que la norma se presume constitucional, en virtud del principio *in dubio pro legislatore*².

5.1. Sobre la inconstitucionalidad por la forma

32. En la presente acción, los accionantes alegan la inconstitucionalidad del decreto impugnado por la forma y por el fondo. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma, señalan expresamente que el decreto vulneraría “*derechos laborales y*

² Corte Constitucional. Ver sentencia No. 80-16-IN/21 de 02 de junio de 2021, párr. 13; y, sentencia No. 54-17-IN de 26 de mayo de 2022, párr. 42.

Constitucionales [sic] en contra de los trabajadores” y “en lugar de mejorar los derechos de los ciudadanos dedicados a la clase trabajadora [...] los menoscaba”. Añaden que, como consecuencia, el decreto impugnado sería contrario a lo dispuesto en los artículos 424 y 425 de la Constitución por cuanto un decreto ejecutivo no podría contravenir ni alterar el texto de una sentencia constitucional, ni mucho menos de la propia Constitución. El escrito de *amicus curiae*, respecto a la inconstitucionalidad formal agrega que se habría vulnerado lo dispuesto en los artículos constitucionales 76.1, 82 y 120.6, relativos a la seguridad jurídica, por cuanto, conforme el artículo 55 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, correspondía al Ministerio de Turismo solicitar al directorio de Ferrocarriles del Ecuador EP la extinción.

33. Respecto a los cargos de inconstitucionalidad por la forma, esta Corte considera necesario aclarar que la inconstitucionalidad formal se refiere a cuestiones relacionadas con las formalidades que deben regir el proceso de creación de la norma, en este caso, del decreto impugnado. Por ello, las alegaciones relacionadas con la presunta vulneración de derechos laborales no pueden analizarse como una cuestión de forma, en la medida en que tales argumentos no se refieren a la inobservancia de reglas formales o procedimentales durante la producción normativa del decreto impugnado.
34. Adicionalmente, en cuanto a la supuesta incompatibilidad del decreto con los artículos 424 y 425 de la Constitución, se alega que este pretendería ubicarse por encima de la Constitución. Si bien los citados artículos 424 y 425 de la Constitución se refieren a la supremacía de este cuerpo normativo y al orden jerárquico de aplicación de las normas, los accionantes se limitan a mencionar su contenido sin explicar de qué manera el decreto sería contrario a su contenido. Conforme ha resuelto este Organismo, corresponde a los accionantes presentar argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad demandada pues, la mera invocación de una norma o principio constitucional no es suficiente para que la Corte pueda realizar el análisis constitucional correspondiente. Sin perjuicio de aquello, la Corte observa que el texto de estos artículos de la Constitución no impide que, a través de un decreto, se disponga la extinción de una empresa pública. Los argumentos relacionados con la necesaria conformidad entre las normas infraconstitucionales y las disposiciones constitucionales, no son argumentos que puedan analizarse como una cuestión de inconstitucionalidad formal.
35. Adicionalmente, este Organismo considera necesario pronunciarse respecto de los cargos de inconstitucionalidad planteados en el escrito de *amicus curiae*, referidos en el párrafo 31 *supra*. Así, respecto a la presunta incompatibilidad entre el decreto y el artículo 55 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, lo que se ha enmarcado como una presunta incompatibilidad con el derecho a la seguridad jurídica por parte de quien comparece en calidad de *amicus curiae*, este Organismo debe recordar que, en el marco de esta acción, no le corresponde a la Corte analizar presuntas incompatibilidades entre el decreto impugnado y normas de rango legal; el análisis

de la Corte en el marco de esta acción abarca únicamente la coherencia y armonía entre el decreto impugnado y las normas constitucionales³.

- 36.** Por añadidura, en cuanto a la competencia y procedimiento seguido para emitir el decreto, se observa que el decreto impugnado fue emitido sobre la base de lo dispuesto en (i) el numeral 12 del artículo 261 de la Constitución que confiere al Estado central competencias exclusivas sobre la administración de empresas públicas; y, (ii) el artículo 56 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que establece que “*para la extinción de una empresa pública se deberán observar las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo el decreto ejecutivo [...] fijar la forma y términos de su extinción y liquidación*” (énfasis añadido). Debido a que la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP se creó mediante Decreto Ejecutivo No. 313 publicado en el Registro Oficial 179 de 26 de abril de 2010, en principio su extinción debe observar las mismas formalidades que su creación. Por lo cual, dado que la empresa en análisis se extinguió igualmente mediante decreto ejecutivo emitido por el presidente de la República del Ecuador, no se observa una incompatibilidad con la Constitución.
- 37.** En virtud de lo anterior, al no encontrar razones por las cuales el decreto impugnado sería inconstitucional por la forma, la Corte pasa a analizar si el decreto resulta incompatible con la Constitución, por razones de fondo, con fundamento en los cargos planteados.

5.2. Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

- 38.** Respecto a la presunta inconstitucionalidad por el fondo, los accionantes enlistan los artículos 11 numerales 4, 6, 8 y 9; 33; 66 numeral 2; 83 numerales 6, 7, 8 y 13; 276 numeral 7; 284 numeral 6; 313; 314; 325; 326 numeral 2; 424; y, 425 de la Constitución, y los identifican como presuntamente incompatibles con el decreto impugnado; sin embargo, su argumentación se centra en dos cargos, que son los que serán analizados por la Corte. El *primero*, que la extinción de la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP, a la que califican como inesperada y engañosa, habría ocasionado que los trabajadores de la compañía pierdan su trabajo a pesar de las declaraciones gubernamentales en las que se afirmaba que, en el marco de la pandemia, “*los puestos de trabajo serían respetados*”. El *segundo*, que el decreto impugnado sería incompatible con la Constitución por cuanto la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP es patrimonio cultural, por lo que el gobierno debe conservar y proteger el patrimonio de la empresa.
- 39.** En cuanto al *primer* cargo de inconstitucionalidad por el fondo, relativo a la pérdida de *empleo* de los trabajadores de la compañía, la Corte identifica que los argumentos de la demanda se centran en demostrar una presunta violación de derechos concretos y particulares como consecuencia de la extinción de la empresa Ferrocarriles del

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 003-13-SIN-CC de 3 de abril de 2013, p. 14-16; sentencia No. 45-17-IN/21 de 11 de agosto de 2021, párr. 36.

Ecuador EP, mas no se refieren a la incompatibilidad en abstracto entre el decreto impugnado y la Constitución. Al respecto, es necesario recordar que no corresponde que esta Corte, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, analice presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos, pues para ello existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico.

40. Como se reconoce en la sentencia No. 20-12-IN/20, esta Corte está facultada para identificar incompatibilidades entre disposiciones infraconstitucionales y la Constitución por fuera de un caso concreto, es decir, mediante un examen desligado del sujeto o abstracto de la norma⁴. Así, como ha enfatizado esta Corte Constitucional:

[...] corresponde a este Organismo analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición [...] con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad⁵.

41. Por lo anterior, para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación. Es decir, la Corte analiza y examina la norma jurídica, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la República⁶ garantizando, de esta forma, la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico.

42. Siendo así, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, esta Corte mal podría analizar y pronunciarse sobre la situación concreta e individualizada de quienes trabajaban para la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP pues, para ello, sería necesario probar hechos y violaciones específicas a derechos constitucionales, lo cual, como se resolvió en sentencia No. 20-12-IN/20 “*escapa de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad, donde la competencia de la Corte debe limitarse a identificar y eliminar incompatibilidades normativas entre las normas impugnadas y las normas constitucionales*”⁷.

43. Como *segundo* cargo de inconstitucionalidad por el fondo, los accionantes alegan la incompatibilidad del decreto con la Constitución puesto que la extinción de la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP constituye patrimonio cultural y debe ser protegida; según ese argumento, el gobierno debe conservar y proteger el patrimonio de la empresa, por ser su calidad de patrimonio cultural. Al respecto, la Corte observa que el artículo 3 numeral 7 de la Constitución establece como deber

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/21 de 01 de julio de 2020, párr. 149-150.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020, párr. 96 y No. 45-17-IN/21 de 11 de agosto de 2021, párr. 40.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 8-20-IA/20 de 5 de agosto de 2020, párr. 35 y Sentencia No. 65-16-IN/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 45.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 149. Ver, además, sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 73.

primordial del Estado el proteger el patrimonio natural y cultural del país. Así también, los artículos 276, 379 y 380 se refieren a la protección del patrimonio cultural. La Corte, en esta línea, reconoce que los bienes que forman parte de la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP podrían ser parte del patrimonio cultural del país⁸. No obstante, el deber constitucional de protección de estos bienes no implicaría que la única forma de protegerlos sea a través de la creación de una empresa pública. En el mismo sentido, la extinción de la empresa pública —y la venta de los bienes que la componen— en la medida en que se protejan los bienes culturales, no resulta en abstracto incompatible con el deber de protección del patrimonio cultural.

44. Así, en respuesta al cargo del *amicus curiae* sintetizado en el párrafo 25 *supra*, la venta de los bienes de Ferrocarriles del Ecuador EP no trae consigo una afectación al patrimonio cultural ni se contrapone con el deber de protección que la Constitución le impone al Estado. Además, la existencia de una empresa pública no constituye la única vía a través de la cual se puede cumplir la obligación constitucional de protección del patrimonio cultural. Por lo expuesto, no se observa que la extinción de la compañía y la venta de sus bienes sea incompatible con la Constitución.
45. Nuevamente, por los mismos fundamentos que se explicaron en los párrafos 39 a 42 *supra*, no corresponde que esta Corte se pronuncie a través de la acción pública de inconstitucionalidad sobre la situación concreta e individualizada de los bienes que constituyen patrimonio cultural de la empresa que se ha extinguido, pues para ello existen otras vías pertinentes en el ordenamiento jurídico.
46. Sobre la base de lo expuesto, en razón de que este Organismo observa que en esta acción los argumentos de inconstitucionalidad por la forma y el fondo se enmarcan en afectaciones de derechos constitucionales en un caso concreto y que los accionantes se limitan a expresar su inconformidad con el contenido del decreto impugnado, esta Corte no identifica que el decreto impugnado resulte contrario a la Constitución.

6. Decisión

47. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 25-20-IN** por las razones de forma y fondo señaladas por los accionantes en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad.

⁸ Acuerdo No. 29 del Institucional Nacional de Patrimonio Cultural. Registro Oficial no. 361 de 17 de junio de 2008.

48. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 29 de junio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2520IN-46cdc



Caso Nro. 25-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cuatro de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen No. 5-22-EE/22
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M. 06 de julio de 2022

CASO No. 5-22-EE

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE EL SIGUIENTE**

DICTAMEN No. 5-22-EE/22

Tema: La Corte Constitucional declara la constitucionalidad del estado de excepción dictado en el decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022, por grave conmoción interna en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, salvo el plazo contemplado en el artículo 2, mismo que permanecerá vigente hasta la notificación del presente dictamen.

I. Antecedentes

1. El 29 de junio de 2022, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, emitió el decreto ejecutivo No. 463 (en adelante, “el decreto ejecutivo”), mediante el cual declaró el estado de excepción por “grave conmoción interna en las provincias del Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana”.
2. El 29 de junio de 2022, mediante correo electrónico, se recibió en la Corte Constitucional el oficio No. T. 98-SGJ-22-125 con el que se notificó el decreto ejecutivo No. 463. El caso fue signado con el No. 5-22-EE.
3. De conformidad con el sorteo electrónico realizado el día 01 de julio de 2022, la sustanciación correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el mismo día y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero, de la Constitución de la República del Ecuador (“Constitución”) y los informes institucionales que sirvieron de base para dictar el estado de excepción.
4. El 04 de julio de 2022, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corte lo solicitado mediante providencia de 01 de julio de 2022.
5. El 01 de julio de 2022, mediante decreto ejecutivo No. 469, el presidente de la República levantó el toque de queda en Azuay, Sucumbíos y Orellana y derogó los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022, cesando la “restricción” a la libertad de tránsito y dejando vigente el resto de medidas dispuestas en el marco del estado de excepción.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), en concordancia con los artículos 75 numeral 3 (c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Control de constitucionalidad

III.1. Control formal de la declaratoria del decreto de estado de excepción

7. Según el artículo 120 de la LOGJCC, a la Corte le corresponde verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

(i) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

8. El decreto ejecutivo invoca la causal de grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución. Así, tanto en sus considerandos como en sus disposiciones, el decreto describe diversos hechos que incluyen ataques a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (considerando 28), desconocimiento de las autoridades estatales por parte de manifestantes (considerando 30), cierre de pozos petroleros (considerandos 32, 35 y 36), cierre de vías, lo cual provocó desabastecimiento de insumos médicos y hospitalarios, además de escasez de alimentos y combustible (considerandos 37, 38, 40, 46), que justifican la configuración formal del artículo 1 del decreto ejecutivo y que habrían ocurrido previo a la declaratoria del estado de excepción.

9. De igual manera, en los considerandos se expone que estos incidentes se presentaron en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Por lo tanto, el decreto ejecutivo cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

(ii) Justificación de la declaratoria

10. Según afirma el presidente de la República en el decreto ejecutivo, estos hechos alteraron, “...el orden público, provocando situaciones de violencia manifiesta, atentando contra áreas reservadas, y desabastecimiento que ponen en riesgo la seguridad de los ciudadanos, la provisión de medicamentos, gases medicinales, oxígeno para hospitales y clínicas, combustibles y alimentos, así como contra la integridad y vida de la ciudadanía...”.

11. Así, los considerandos primero al vigésimo cuarto contienen los justificativos jurídicos para decretar el estado de excepción, mientras que, entre los considerandos vigésimo quinto al septuagésimo octavo, se describen diversos hechos por los cuales se declara el estado de excepción. Consecuentemente, se verifica que cumple con el requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

(iii) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

12. El ámbito territorial de la declaratoria se circunscribe, de acuerdo con el artículo 1 del decreto ejecutivo, a las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. En cuanto al ámbito temporal, los artículos 2 y 16 inciso final del decreto disponen que el estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción del mismo. Ello, formalmente, guarda conformidad con lo establecido en el artículo 165 de la Constitución. En consecuencia, el decreto cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

(iv) Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

13. Los artículos 6 y 7 del decreto ejecutivo, respectivamente, disponen la suspensión del derecho a la libertad de asociación y la restricción de la libertad de tránsito. Formalmente, estos derechos son susceptibles de suspensión y limitación durante el estado de excepción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución.¹ Por lo tanto, el decreto ejecutivo cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

(v) Notificaciones

14. Los artículos 15 y 16 del decreto ejecutivo disponen la notificación de la declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a esta Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.

15. Mediante escrito de 04 de julio de 2022, el secretario jurídico remitió a este organismo la constancia de las notificaciones a las entidades señaladas en la Constitución, por lo que el decreto cumple en el requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

16. En síntesis, la declaratoria de estado de excepción ha sido realizada en observancia de los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

III.2. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

¹ El artículo 165 de la Constitución dispone: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.

17. El artículo 122 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: **(i)** Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo a las formalidades que establece el sistema jurídico; y, **(ii)** Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

(i) Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo a las formalidades que establece el sistema jurídico.

18. Las medidas ordenadas en el marco del estado de excepción se encuentran establecidas en el decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022. Por ello, se cumple con el requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

(ii) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

19. El decreto ejecutivo dispone las siguientes medidas:

- (i)** El establecimiento como zonas de seguridad de todas las áreas reservadas de seguridad en donde están los campos hidrocarburíferos en las provincias de Orellana y Sucumbíos (artículo 3);
- (ii)** La conformación de una fuerza de tarea conjunta para materializar las zonas de seguridad (artículo 3);
- (iii)** La movilización, hacia las provincias referidas, de las entidades de la Administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional (artículo 4);
- (iv)** La adopción de medidas de coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para resguardar la provisión de alimentos, la libre circulación de personas, alimentos y medicinas (artículos 4 y 5);
- (v)** La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias referidas (artículo 6);
- (vi)** La “*restricción*” al derecho a la libertad de tránsito en la provincia de Azuay de 21h00 a 05h00, y, en Sucumbíos y Orellana, de 19h00 a 05h00 (artículos 7 y 8);
- (vii)** Las requisiciones a que haya lugar para garantizar los derechos, el orden y la seguridad (artículo 9);
- (viii)** La orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza (artículo 10);
- (ix)** La orden a la Contraloría General del Estado de vigilar el correcto uso de los bienes del Estado durante el estado de excepción (artículo 11);
- (x)** La orden al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de despejar las vías inhabilitadas en las provincias señaladas (artículo 12);
- (xi)** La orden a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar acciones respecto del abastecimiento de alimentos y la circulación vehicular y el transporte de personas (artículo 13); y,

- (xii) La disposición al Ministerio de Finanzas de proveer de fondos públicos necesarios para superar la situación de excepción (artículo 14).

20. La Corte verifica que las medidas (i), (ii), (iii), (iv), (v), (vi), (vii) y (xii) se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 2, 5, 6 y 8 de la Constitución, como atribuciones extraordinarias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. La Corte observa también que las medidas contenidas en los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo No. 463 fueron derogadas, en aplicación del artículo 166 de la Constitución, mediante decreto ejecutivo No. 469 de 1 de julio de 2022.

21. Formalmente, las demás medidas (viii), (ix), (x) y (xi) no están contempladas como facultades extraordinarias en el artículo 165 de la Constitución. No obstante, las mismas buscan enmarcar las funciones de las entidades intervinientes en el marco del estado de excepción. El control material de estas medidas se realizará en el acápite correspondiente.

22. En síntesis, las medidas que se encuentran contenidas en el decreto ejecutivo cumplen con las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC.

III.3. Control material de la declaratoria de estado de excepción

23. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estado de excepción comprende la verificación de los límites previstos en la Constitución y en el artículo 121 de la LOGJCC, por lo tanto se examinará: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.²

24. Atendiendo al contexto en el que se emite este decreto ejecutivo, es importante considerar que al ejercer el control de constitucionalidad sobre el estado de excepción dictado por grave conmoción interna, nos enfrentamos a la cuestión de generar equilibrios y límites constitucionales, que se desprenden del legítimo ejercicio del derecho a la protesta en el contexto de una democracia y la exigencia de lograr la seguridad integral para mantener el orden constitucional.

25. La labor jurisdiccional de este organismo es de carácter automático e integral, lo que compromete a la Corte verificar la constitucionalidad del decreto ejecutivo, en el entendido que ni el ejercicio del derecho a la protesta sobrepase la democracia o que a nombre de la seguridad se rebasen los límites constitucionales, pues no existe democracia sin la posibilidad de disentir con las decisiones del gobierno, ni seguridad ciudadana y orden público sin respeto a la Constitución.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes No. 9-21-EE/22, párr. 14; No. 1-22-EE/22, párr. 21.

26. En este sentido, en la sentencia No. 59-19-IS/21, esta Corte expresó: *“las formas de participación dentro de un Estado democrático no pueden ser reducidas exclusivamente a los mecanismos institucionales, por ello la expresión del disenso a través de medios pacíficos de protesta permite el ejercicio del control social del poder, la defensa de los derechos constitucionales y anima a la reflexión crítica sobre temas y decisiones de gobierno que son trascendentales para la sociedad. Bajo estas consideraciones la resistencia y la protesta pacífica constituyen un derecho protegido por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos y que debe ser respetado por las autoridades”*.³

27. Por este motivo, las medidas excepcionales son aceptables únicamente si se verifica que existió la real ocurrencia de los hechos que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.

(i) Verificación de la real ocurrencia de los hechos

28. La Corte ha establecido que, el examen de la real ocurrencia de los hechos implica la comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados *“de forma suficiente con material objetivo útil e idóneo”*.⁴

29. En tal virtud, la Corte Constitucional, en el dictamen No. 8-21-EE/21, estableció:

“[b]ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno. El material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos”.⁵

30. En el decreto ejecutivo⁶, dentro de la sección denominada fundamentos fácticos, el presidente de la República menciona los siguientes hechos:

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 59-19-IS/21, párr. 27. Esto ha sido sostenido por esta Corte también en el dictamen 4-22-EE/22.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 18.

⁵ Ibíd. párrs. 19, 20.

⁶ Decreto ejecutivo No. 463, páginas 4, 5, 6, 7 y 8.

- a.** El Ministerio de Defensa Nacional⁷ reportó “*que se habían disipado los hechos que generaban considerable alarma social*”, sin embargo, indica que luego de la sesión No. 782 de la Asamblea Nacional de 25 de junio de 2022 se habrían constatado hechos que “*afectan de manera grave el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y convivencia normal de la ciudadanía, y que generan considerable alarma social*”.
- b.** El Ministerio de Energía y Minas habría reportado pérdidas económicas debido a la reducción de la producción petrolera, el cierre de pozos petroleros y centros de distribución sin stock.⁸ Estos hechos se deberían a las manifestaciones y “*en otros, por vandalismo provocando que las operadoras petroleras dejen de producir*”.
- c.** Las Fuerzas Armadas⁹ y Policía Nacional reportaron el incidente con un convoy que transportaba combustible hasta Puerto Providencia con resguardo policial y militar que habría sido bloqueado, “*por manifestantes en actitud agresiva, quienes actuaron con armas de fuego, dejando un fallecido, siete miembros del ejército heridos, y cinco servidores policiales heridos*”.
- d.** Las entidades de socorro no contarían con vías de acceso desde la provincia de Imbabura hacia otras provincias, “*vulnerando la salud y la vida de las personas sin tener acceso a la salud*”.
- e.** Comuneros de Otavalo, Cotacachi y Antonio Ante en Imbabura “*radicalizaron sus medidas desconociendo la autoridad de representantes del Estado central...*” Asimismo, refiere que el COE Cantonal de Cuenca¹⁰ ha constatado que “*la provisión de servicios básicos, se han visto afectados, reduciendo su calidad y eficiencia, tales como: recolección y disposición de residuos sólidos, transporte público, mercados, hospital Municipal del Niño y la Mujer*”.
- f.** El 28 de junio de 2022, el Ministerio de Salud Pública anunció la imposibilidad de abastecer con oxígeno a hospitales y centros de salud de Cuenca, lo cual, ponía en riesgo a “*al menos 231 pacientes hospitalizados, 51 pacientes con servicios críticos y (...) 200 pacientes emergentes del Hospital Vicente Corral Moscoso*”. Estos hechos también habrían sido reportados por el director general del Servicio Integrado de Seguridad del ECU 911.¹¹

⁷ El decreto ejecutivo 463 refiere al Informe Reservado No. G2- 2022-0177-Planes emitido por el Ministerio de Defensa Nacional.

⁸ Oficio Nro. MEM-VH-2022-0274 de 29 de junio de 2022 emitido por el Ministerio de Energía y Minas

⁹ Informe N°G-2-2022-016-Planes de 28 de junio de 2022 emitido por el Comando Conjunto de las FF.AA.

¹⁰ Sesión COE Cantonal de Cuenca de viernes 24 de junio de 2022.

¹¹ Oficio No. SIS-SIS-2022-0458-OF del 27 de junio de 2022 emitido por el Director General del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

g. Asimismo, el director general del Servicio Integrado de Seguridad del ECU 911, en el cual se indicó también que los actos violentos afectaron en ese momento a las provincias mencionadas y causaron desabastecimiento y temor a la población.¹²

h. Escasez de combustibles y alimentos en la provincia del Azuay y el cierre de la vía Molleturo – Guayaquil y otras importantes vías dentro de la ciudad de Cuenca.¹³ Asevera que se registra “[e]l ingreso y destrucción de propiedad privada e interrupción forzada de actividades económicas, tales como farmacias, tiendas de víveres y comercios en general, y que sus propietarios han sido amedrentados y amenazados”. Y la solicitud formulada por las Cámaras de la Producción del Azuay el 27 de junio de 2022 al presidente de la República para que declare el estado de excepción por los hechos vandálicos suscitados en Cuenca. Menciona el ataque al Edificio de la Gobernación del Azuay y la suspensión del servicio de tranvía.

31. La Corte observa que el presidente de la República, en el decreto ejecutivo, se refiere a circunstancias generales y hechos particulares. En relación a las circunstancias generales, menciona el bloqueo de vías, desabastecimiento de alimentos, insumos hospitalarios y medicinas y afectaciones al sector estratégico hidrocarburífero, hechos que habrían generado pérdidas económicas significativas, y fueron consideradas como fundamento fáctico para decretar el estado de excepción.

32. En tanto que, en relación a los hechos particulares, el presidente se refiere al incidente ocurrido con un convoy con combustibles resguardado por la fuerza pública que devino en un enfrentamiento armado entre militares y personas reportadas como manifestantes en el que resultó muerto un militar en la provincia de Sucumbíos, el bloqueo de vías específicas como la carretera Molleturo - Guayaquil, la “*radicalización*” de las medidas y desconocimiento de autoridades estatales en Otavalo, Cotacachi y Antonio Ante y la afectación a casas de salud específicas en la provincia del Azuay. Además, el decreto ejecutivo hace referencia al informe reservado del Ministerio de Defensa para señalar que: luego de la sesión de la Asamblea Nacional nuevamente se habrían constatado hechos que afectan a la “*convivencia normal de la ciudadanía*”.

33. El examen de la Corte se circunscribe a la verificación de la real ocurrencia de los hechos. Tal como se señaló en líneas anteriores, los hechos afirmados deben estar respaldados en material probatorio suficiente o, cuando se trate de hechos públicos y notorios deben exponerse, al menos, referencias a medios de comunicación que justifiquen esta calidad, los cuales debieron acompañar a la documentación remitida a este Organismo.

34. Para demostrar la real ocurrencia de los hechos, el presidente de la República hace referencia al oficio No.MEM-VH-2022-074 de 29 de junio de 2022, informes de

¹² Oficio No. SIS-SIS-2022-0458-OF del 27 de junio de 2022, el Director General del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

¹³ Comunicado especial de fecha 27 de junio de 2022 emitido por el Alcalde de Cuenca.

comunicación de prensa,¹⁴ Resolución No. MEM-MEM-2022-0002-RM emitida por el Ministerio de Energía y Minas el 19 de junio de 2022, informe N°G-2-2022-016-Planes de 28 de junio de 2022 del Comando Conjunto de las FF.AA, informes situacionales presentados ante el COE Cantonal de Cuenca el 24 de junio de 2022, anuncios del Ministerio de Salud Pública del 28 de junio de 2022, “comunicado oficial del 26 de junio de 2020 emitido por la Policía Nacional”, Oficio No. SIS-SIS-2022-0458-OF del 27 de junio de 2022 del director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, comunicado especial de fecha 27 de junio de 2022 emitido por el alcalde de Cuenca, reporte de la Empresa Pública de Movilidad Tránsito y Transporte Terrestre y Seguridad Vial EMOV EP de fecha 27 de junio de 2022 y el informe de 28 de junio de 2022 emitido por la empresa pública Tranvía.

35. Adicionalmente, la Presidencia ha remitido los oficios sin número, suscritos entre el 27 y 29 de junio de 2022, en los cuales el alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el presidente del Centro Agrícola Cantonal de Cayambe, la presidenta del Centro Agrícola Cantonal de Mejía, el presidente de la Cámara de Comercio del cantón Cayambe, el presidente de la Asociación Holstein del Ecuador, la Asociación de Cámaras de la Producción del Azuay, la Cámara de la Agricultura de la Zona 1, el presidente de la Cámara de Comercio de Pedro Moncayo y el director ejecutivo del Centro de la Industria Láctea solicitan la declaratoria de un nuevo estado de excepción.

36. Consta también el oficio Nro. MEM-VH-2022-0274-OF, de 29 de junio de 2022, suscrito por Xavier Fernando Vera Grunauer, ministro de Energía y Minas, en el cual se señala que “[r]especto de la producción de hidrocarburos, se presenta una pérdida de aproximadamente 259.456 barriles en comparación al día operativo 12 de junio de 2022, en razón de que aproximadamente 1.205 pozos han sido cerrados producto de las manifestaciones por parte de las comunidades aledañas. Todavía persisten amenazas y cierres de pozos el día de hoy.” A este oficio se adjunta también un reporte cuantitativo sobre pérdidas de producción, en el cual se señala que hubo 1.205 pozos petroleros cerrados, los cuales, alcanzaron la cifra de \$ 189.711.205 dólares en pérdidas.

37. Finalmente, el comunicado emitido por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, referido en párrafos anteriores, se suscribió el “Acta de la Paz”, entre el gobierno nacional y diversos sectores movilizados, el 30 de junio de 2022, en el cual se acordó, entre otros aspectos, el levantamiento del paro nacional.

38. La Corte observa que el acervo documental aportado por la Presidencia de la República da cuenta de la situación que se vivía en ese momento, lo cual, sumado a los hechos que fueron de conocimiento público y notorio, le permite a esta Corte confirmar la real ocurrencia de los hechos.

¹⁴ Se incluye referencia a las siguientes direcciones web:

<https://hoyenimbabura.com/2022/06/23/acciones-que-cumplen-con-los-parametros-tecnicos-y-logisticos-para-atencion-medica-continua/>

<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/comuneros-de-otavalo-cotacachi-y-antonio-ante-desconocen-a-jefes-y-tenientes-politicos-como-parte-de-protesta-nota/>

39. Sin perjuicio de lo señalado, la Corte observa en relación a la provincia de Imbabura que no hay una justificación precisa para que el Presidente haya derogado el decreto 459, en el que también se encontraba incluida dicha provincia¹⁵. Pues podría sugerir un uso inadecuado del estado de excepción por parte del Ejecutivo, la derogatoria del estado de excepción el 25 de junio de 2022 y posteriormente, el 29 de junio de 2022 haber emitido otro decreto en el que nuevamente se incluye a Imbabura. No se evidencia con precisión las modificaciones en los hechos tuvieron lugar entre esas fechas en esa provincia, que haya justificado que no sea necesario el decreto.

(ii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuraron grave conmoción interna

40. El artículo 1 del decreto ejecutivo establece que el estado de excepción obedece a una *grave conmoción interna*. La Corte Constitucional precisó los elementos para verificar cuándo se configura esta causal:

“La conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que alteren gravemente en contra del ejercicio de derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación”.¹⁶

41. Por su parte, en el decreto ejecutivo el presidente de la República sostiene que, *“estos hechos han generado una alarma social que son similares a las causales que dieron lugar al Dictamen No. 5-19-EE/19, así como al Dictamen No. 3-22-EE/22, con la distinción de su ámbito territorial que en este caso se ubica en la provincia del Azuay”*.

42. La justificación de la grave conmoción interna, como causal para decretar el estado de excepción, exige que el presidente de la República demuestre y explique con claridad en el decreto ejecutivo, cómo los hechos que alega cumplen con los parámetros constitucionales mencionados y, así se corresponden con la causal invocada.

43. En relación con el primer elemento que configura la grave conmoción interna, esto es **i) la alteración grave de la convivencia normal de la ciudadanía**, esta Corte observa que los hechos ocurridos entre 25 y 29 de junio de 2022, a causa de la agudización de la conflictividad social a los que se hace referencia implicaron una grave alteración a la integridad, seguridad y convivencia normal de los habitantes de las provincias de Imbabura, Azuay, Sucumbíos y Orellana, provocada por los cierres de vías que impidieron la movilidad de la población y los hechos de violencia mencionados, y como consecuencia de ello, la dificultad en el acceso a bienes y servicios, especialmente relacionados con la alimentación, salud y educación.

¹⁵ La Corte Constitucional del Ecuador realizó el control constitucional del decreto 455 que fue posteriormente derogado mediante el decreto 459. Este análisis fue objeto del dictamen No. 3-22-EE/22.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-19-EE/19, párr. 21.

44. Por otra parte, en cuanto al segundo elemento, esto es: **ii) que los hechos provoquen alarma social**, la Corte considera que la agudización de la conflictividad e incremento de hechos de notoria violencia, en las fecha referidas en el párrafo anterior, como el incidente ocurrido con el convoy en la provincia de Orellana que tuvo como consecuencia una persona fallecida y cinco heridas y otras situaciones de confrontación y violencia referidas en el decreto ejecutivo, constituyeron escenarios de posibles vulneraciones de derechos que suscitaron la alarma social.

45. La diferencia fáctica con los anteriores decretos ejecutivos No. 455 y 459, además del alcance territorial del presente decreto, radica en que en este caso el presidente de la República hizo referencia a ataques al sector estratégico hidrocarburífero, en específico a los pozos petroleros ubicados en las provincias de Orellana y Sucumbios. La afectación a los sectores estratégicos del Estado es un hecho relevante que abona a la grave conmoción interna. Estos son acontecimientos que permiten a esta Corte verificar que los nuevos hechos alegados por el presidente de la República configuraron la causal de grave conmoción interna contemplada en la Constitución para la declaratoria del estado de excepción. Lo dicho, sin perjuicio de indicar como ya lo ha hecho antes esta Corte que las afectaciones o pérdidas económicas, en sí mismas, no son un argumento suficiente para configurar la grave conmoción interna.¹⁷

(iii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no podían ser superados a través del régimen constitucional ordinario.

46. A fin de fundamentar la declaratoria del estado de excepción, el presidente de la República debe responder, entre otras circunstancias, a la imposibilidad de superar la excepción mediante el ejercicio de sus atribuciones ordinarias.¹⁸ En tal sentido, debe verificarse si los hechos referidos en el Decreto, no pudieron ser superados por las entidades estatales competentes.

47. El presidente de la República afirma en el Decreto que:

“los medios del régimen constitucional ordinario no son suficientes para superar los eventos antes descritos [refiriéndose a cierres de carreteras, desabastecimiento de alimentos, insumos hospitalarios y medicamentos y afectaciones al sector hidrocarburífero], tanto es así, que desde el 13 de junio de 2022 hasta la fecha, en la provincia del Azuay el Gobierno Nacional ha hecho uso de las herramientas jurídicas y administrativas ordinarias para mantener el orden, convocando al diálogo y la solución de los requerimientos que motivan las protestas; la Policía Nacional ha operado en forma disuasiva y progresiva, sin que hasta la fecha se registren víctimas fatales; sin embargo, la circunstancia fáctica no ha sido superada, no ha existido voluntad de dialogar por parte de algunos grupos de manifestantes y los niveles de violencia han escalado, superando los límites del ejercicio legítimo de los derechos a la protesta y resistencia. Se ha acreditado además que no resulta posible superarlos con la asignación

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-22-EE/22.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 31

de más efectivos policiales, pues esto implicaría desproteger otras circunscripciones territoriales”.

48. Entre otros argumentos esgrimidos, el presidente de la República señaló que se utilizaron herramientas jurídicas y administrativas dentro del régimen ordinario que no fueron efectivas para mantener el orden público y señaló que, en ese momento no existió voluntad de diálogo por parte de grupos de manifestantes. Finalmente, insistió en que el número de efectivos policiales era insuficiente para atender la grave conmoción interna.

49. Por una parte, la Corte hace notar que la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen amplias facultades ordinarias en materia de seguridad ciudadana y orden público que el Ejecutivo debe ejercer a efectos de garantizar los derechos constitucionales y superar las situaciones descritas que dieron origen a la grave conmoción social. Estas atribuciones se encuentran desarrolladas, entre otros cuerpos legales, en la propia Constitución, el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE), la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), así como en sus respectivos reglamentos y demás regulación infra legal.

50. El presidente de la República es “*la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial*” (art. 147.16); tiene competencias exclusivas sobre la “*...protección interna y orden público*” (art. 261.1); debe “*garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos*” (art. 393).

51. El primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE), tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden público como (art. 7 y ss LSPE), es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP), dirige, a través del Ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP); preside y dirige los Subsistemas de Prevención e Inteligencia Antidelincuencial (art. 66 y ss COESCOP), entre otras competencias.

52. Efectivamente, la grave conmoción interna no logró ser superada en virtud de la debilidad inicial del proceso de diálogo y otros mecanismos correspondientes al régimen ordinario. Por ello, la Corte encuentra elementos suficientes que denotan que, en su momento, justificaron la declaratoria del estado de excepción.

53. En relación a la falta de efectivos policiales, cuestión que ha sido fundamento de los últimos cuatro estados de excepción declarados por el Ejecutivo, esta Corte es enfática en señalar que, “*la capacidad de respuesta de la Policía Nacional no debe*

*limitarse a un asunto de número de efectivos, sino a aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales”.*¹⁹ Por tanto, este no es un argumento suficiente para justificar que los hechos que tuvieron lugar en las provincias de Imbabura, Azuay, Sucumbíos y Orellana no puedan ser superados por el régimen ordinario.

(iv) Que la declaratoria esté dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República

54. Sobre la verificación de estos límites, el artículo 166 de la Constitución dispone que el estado de excepción debe observar el principio de territorialidad y de temporalidad. En cuanto a este examen, la Corte ha determinado:

*“[P]ara cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”.*²⁰

55. Sobre el alcance territorial y focalizado del estado de excepción, este Organismo ha señalado:

*“[L]a focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones”.*²¹

56. Sobre el límite temporal, el artículo 164 de la Constitución establece que un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días adicionales. La Corte ha manifestado que el fin de la declaratoria de un estado de excepción es utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada situación, y, con ello, ganar tiempo para coordinar esfuerzos dentro del régimen ordinario.²²

57. El tiempo en que rige el estado de excepción debe ser el estrictamente necesario para activar los mecanismos ordinarios disponibles y responder a los hechos que lo motivaron y ante la persistencia de los hechos, como último mecanismo, puede ser renovado observando los parámetros estrictamente determinados por la norma y la jurisprudencia de esta Corte.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-22-EE/22, párr. 34 y dictamen 4-22-EE, párr. 41.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 40.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes No. 1-21-EE/21, párr. 8; No. 4-20-EE/2020, párr. 42; No. 6-20-EE/20, párr. 31 y No. 6-21-EE/21, párr. 52.

²² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 67.

58. El artículo 2 del Decreto establece que:

“La declaratoria de estado de excepción tendrá la vigencia de treinta días. Este plazo se fundamenta en la necesidad de mantener presencia reforzada del Estado en el territorio indicado durante el tiempo suficiente para poder fortalecer el orden público, limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados, y garantizar el abastecimiento y distribución de víveres, medicinas y gases medicinales, oxígeno para hospitales y clínicas, combustibles, entre otros. Este plazo se justifica en la necesidad de contar - de acuerdo con acontecimientos pasados de similar naturaleza-, con al menos quince días para el despliegue y puesta en marcha de las medidas extraordinarias contempladas en este Decreto Ejecutivo; y, quince días adicionales para el mantenimiento de estas medidas, de modo que sea previsible conseguir que el conflicto aminore a niveles controlables dentro de un régimen ordinario y se reduzca el nivel de violencia hacia la población. Lo antes mencionado, sin perjuicio que las situaciones de grave conmoción interna sean dinámicas, de rápida evolución y justifiquen una terminación anticipada de esta declaratoria.”

59. La Corte no puede dejar de observar que el 30 de junio de 2022 se suscribió el denominado “Acuerdo por la Paz”, entre el Ejecutivo y los sectores sociales movilizados, en el cual se acordó el levantamiento del paro nacional y el cese de las manifestaciones, entre otras medidas.

60. Así lo informó el gobierno a través de sus canales oficiales: “El Gobierno Nacional y los movimientos indígenas firmaron un Acta por la Paz este 30 de junio de 2022 (...) Este es el resultado de diálogos y acuerdos por la convivencia pacífica, orden público y el desarrollo del Ecuador (...) Con la suscripción de esta acta, los movimientos indígenas declaran el cese de las movilizaciones en todo el país y el retorno paulatino a los territorios; así como la suspensión de todo acto que pudiera afectar la paz y el orden público”.

61. De igual forma, la expedición del decreto ejecutivo No. 469, de 01 de julio de 2022, que modificó las medidas adoptadas en el estado de excepción, evidencia que los niveles de conflictividad que justificaron la expedición del decreto ejecutivo No. 463 cesaron. En este sentido, la motivación del decreto No. 469 esgrime:

“el 30 de junio de 2022 se anunció el fin de las movilizaciones, lo que permitió constatar un rápido retorno a las actividades cotidianas de la población (...) en el espacio territorial comprendido en la declaratoria antes mencionada, se ha podido constatar que las vías se han abierto, asegurando así la provisión de insumos básicos tales como alimentos y gas de uso doméstico (...) a medida que la situación evoluciona es posible determinar que la suspensión del derecho al libre tránsito ya no resulta idónea ni necesaria (...) en atención al criterio de proporcionalidad, el estado de la situación permite concluir que la libertad de tránsito conducirá al normal desarrollo de actividades cotidianas que aseguran otros derechos constitucionales tales como el derecho al trabajo”.

62. Sobre los criterios antes señalados y la documentación remitida por la Presidencia de la República, la Corte observa que, en cuanto al **ámbito territorial**, que los hechos alegados suscitaron una grave conmoción interna en las provincias de Azuay, Imbabura, Orellana y Sucumbíos y por tanto se justificó su declaratoria en dichas provincias. No obstante, en esa información también se indica que actualmente cesaron los bloqueos de vías²³ y la paralización del sector hidrocarburífero²⁴, así como el desabastecimiento de alimentos e insumos médicos en las provincias de Azuay, Imbabura, Orellana y Sucumbíos.

63. En relación al **alcance temporal**, la declaratoria de estado de excepción originalmente se fundamentó por treinta días con estricta necesidad frente a los hechos que en ese momento ocurrieron y que justificaron la emisión del decreto ejecutivo. A partir de la documentación oficial remitida por el ejecutivo y de los acontecimientos públicos y notorios, se observa que los hechos variaron de forma sustancial, por lo que ya no existe justificación fáctica para la duración de las medidas dispuestas en el decreto ejecutivo.

64. En otras palabras, no resulta estrictamente necesario que se mantengan las medidas decretadas por treinta días, toda vez que cambiaron las circunstancias. En consecuencia, para guardar conformidad con el artículo 166 de la Constitución, la Corte declara la constitucionalidad de la vigencia del estado de excepción hasta la notificación del presente dictamen.

III. Control material de las medidas

65. Sin perjuicio de lo señalado, respecto de la temporalidad del estado de excepción, la Corte considera necesario realizar el control material de las medidas, circunscrito al tiempo de vigencia del mismo. Este control se efectúa sobre la base de lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC.²⁵ Para ello, se requiere identificar el contenido de estas medidas y su compatibilidad con la Constitución.

²³ Al momento el reporte de la página web del ECU 911 no reporta vías cerradas a causa de bloqueos relacionados con los hechos descritos en el decreto ejecutivo 463. Ver: <https://www.ecu911.gob.ec/consulta-de-vias/>

²⁴ En el boletín de prensa emitido el 02 de julio de 2022 por Petroecuador EP, se señaló que se está implementando el “*plan para normalizar las operaciones en toda la cadena de valor de la empresa, relacionada a exploración y producción, transporte, refinación, comercialización nacional y comercio internacional, tras el levantamiento del paro nacional.*” Ver: <https://www.eppetroecuador.ec/?p=14416>

²⁵ La LOGJCC, artículo 123.1 “*Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.*”

66. Para realizar el examen de proporcionalidad de estas medidas, la Corte debe verificar en cada una de ellas: i) si existió un fin constitucionalmente protegido, ii) si la medida fue idónea para el fin constitucional, iii) si fue necesaria y iv) si fue estrictamente proporcional.

(i) *El establecimiento como zonas de seguridad en los campos hidrocarburíferos de las provincias de Orellana y Sucumbíos, y formación de fuerza de tarea conjunta para el efecto*

67. El artículo 3 del decreto ejecutivo dispone:

“Artículo 3.- Establecer como Zona de Seguridad, toda el área de influencia que comprende las áreas reservadas de seguridad en donde se encuentra (sic) los campos hidrocarburíferos de explotación y sus instalaciones, los bloques y complejos hidrocarburíferos que se encuentra en las provincias de Orellana y Sucumbíos, de conformidad a lo establecido en el numeral 5 del artículo 165 de la Constitución de la República, con el fin de garantizar la protección de esta zona; debido a las graves afectaciones a los derechos, libertades y garantías ciudadanas, para que el espacio territorial en mención, se supedita (sic) a regulaciones especiales para control y seguridad.

Disponer a las Fuerzas Armadas la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta para materializar el objetivo de la Zona de Seguridad”.

68. El establecimiento de zonas de seguridad, en el marco del estado de excepción, se fundamenta en el artículo 165 numeral 5 de la Constitución²⁶, el artículo 38 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado²⁷ y el artículo 46 de su Reglamento.²⁸

69. Como ya ha reiterado la Corte en los dictámenes No. 3-22-EE/22 y 4-22-EE/22, el establecimiento de zonas de seguridad no debe suponer la limitación, ni suspensión de otros derechos no establecidos en el decreto de estado de excepción, pues no otorga un poder omnímodo a las fuerzas del orden, y será una medida constitucional siempre y cuando “*esté supeditada a la garantía de los derechos constitucionales*”, además de la provisión de servicios básicos.

²⁶ El artículo 165 numeral 5 de la Constitución dispone “*Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: (...) Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional*”.

²⁷ El artículo 38 de la LSPE define a la zona de seguridad como: “*el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad*”.

²⁸ Dicho artículo dispone que “*Es responsabilidad de los respectivos comandos militares designados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, emitir los correspondientes planes y directivas para la aplicación de las regulaciones especiales de seguridad, defensa y control establecidos por el Ministerio de Coordinación de Seguridad, en las zonas de seguridad del territorio continental, insular, mar territorial y espacio aéreo nacionales*”.

70. En relación con el examen de proporcionalidad, la declaratoria de zona de seguridad de la medida persigue como fin constitucional protegido que es preservar el control exclusivo del Estado en los campos hidrocarburíferos de explotación y sus instalaciones, los bloques y complejos hidrocarburíferos que se encuentra en las provincias de Orellana y Sucumbíos, conforme lo prescribe el artículo 313 de la Constitución. En consecuencia, la medida persigue un fin legítimo.

71. En relación con el parámetro de necesidad, los actos violentos derivaron en el cierre de pozos petroleros y en la inoperatividad de bloques completos, cuestión que no pudo ser superada a través de otras atribuciones establecidas en el régimen ordinario. La medida es idónea pues es conducente a la protección de campos hidrocarburíferos, sus instalaciones y personal. No se encuentra una medida menos gravosa que logre satisfacer el fin, esto es la preservación del control de los campos hidrocarburíferos, en consecuencia esta medida fue necesaria.

72. Sobre la proporcionalidad en sentido estricto, se verifica que la medida se circunscribió al área de influencia que comprende las áreas reservadas de seguridad específicamente en donde se encuentran los campos hidrocarburíferos de las provincias de Orellana y Sucumbíos. Mediante el establecimiento de las zonas de seguridad se logró una satisfacción alta del fin que se buscó proteger, que fue preservar los campos hidrocarburíferos, en relación con una intervención leve a los derechos que podría suponer el establecimiento de esa zona.

73. Por las razones expuestas, la Corte concluye que esta medida fue constitucional, siempre y cuando haya sido orientada a resguardar el control exclusivo del Estado sobre el sector hidrocarburífero y no se hayan afectado otros bienes constitucionalmente protegidos.

(ii) La movilización, hacia las provincias referidas, de las entidades de la administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional y coordinación entre estas entidades públicas

74. Los artículos 4 y 5 del decreto ejecutivo señalan:

“Artículo 4.- Disponer la movilización, en el espacio territorial señalado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden, garantizar la provisión y libre circulación de personas, alimentos, medicinas y gases medicinales, así como el derecho a la libre circulación y desarrollo de actividades económicas, a fin de prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía.

La movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado.

La movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes que vulneren derechos de las personas, garantizar el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción del patrimonio nacional y cultural.

Artículo 5.- *De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, siendo esta última responsable”.*

75. Sobre estas medidas, resulta importante recalcar, como se sostuvo en el dictamen No. 4-22-EE/22, que tanto las Fuerzas Armadas, así como la Policía Nacional son instituciones que tiene como fin fundamental proteger derechos constitucionales.

76. En el dictamen 4-22-EE/22, respecto de la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, la Corte consideró que:

“...persiguen un fin constitucional, el control del orden público y la protección de los derechos de las personas. Además, son idóneas para el restablecimiento del orden interno, puesto que estas instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como, para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público. Las medidas son necesarias pues, considerando los hechos descritos por el presidente de la República y que motivan este estado de excepción, no hay otras menos gravosas para conseguir el fin perseguido. Las medidas son proporcionales siempre que la movilización de dichas instituciones cumpla con el deber de proteger la vida y la integridad de todas las personas, sin distinción”.

77. En el caso bajo análisis, la Corte considera que esta medida implementada en las provincias de Azuay, Imbabura, Orellana y Sucumbíos cumplía con los parámetros de proporcionalidad por cuanto perseguía el mismo fin constitucional que la medida verificada en el dictamen 4-22-EE. Así también, considerando los parámetros establecidos en dicho dictamen, la proporcionalidad de la medida de movilización debió entenderse siempre condicionada al deber de proteger la vida y la integridad de las personas.

78. Asimismo, para ser constitucional, la movilización de las Fuerzas Armadas, así como toda actuación de los funcionarios de las entidades que la conforman, debe ser: (i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v) se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos.²⁹

79. Consecuentemente, la medida fue constitucional siempre y cuando haya sido dirigida a proteger la vida y la integridad de las personas, y ejercida en observancia de los principios anotados en los párrafos previos.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, párr. 97 y dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78.

(iii) La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias referidas

80. El artículo 6 del decreto ejecutivo suspendió el derecho a la libertad de asociación y reunión en los siguientes términos:

“Artículo 6.- Suspende en el espacio territorial indicado en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión de aquellas manifestaciones en que ocurran hechos violentos, en estricta relación a los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión de las personas, consiste en limitar la propagación de acciones violentas en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día con el objeto de impedir que se atente contra los derechos del resto de ciudadanos. Se exceptúa de la limitación aquí detallada, la protesta pacífica y toda aquella actividad pacífica que no tenga por objeto ahondar la situación de grave conmoción interna identificada en el espacio territorial delimitado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo. Por lo tanto, se garantizarán los derechos de libertad de asociación y reunión de los ciudadanos que incurran en actividades no violentas”.

81. El artículo 66 numeral 13 de la Constitución consagra: “el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”.

82. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que la libertad de asociación comprende el derecho de las personas de “crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos”³⁰, “el derecho de formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 del propio artículo 16 [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)]” y “la libertad de toda persona de no ser compelida y obligada a asociarse”.³¹

83. En la misma línea, esta Corte ha manifestado que, “el contenido del derecho a la libertad de asociación no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos,

³⁰ Corte IDH. Caso Escher y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 2001

³¹ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N° 72.

*atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros”.*³²

84. Al respecto, se debe tener en cuenta que el derecho a la asociación y el derecho a la reunión se diferencian en tanto el primero suele tener un carácter permanente, mientras que el segundo se caracteriza por su naturaleza temporal. En el dictamen No. 3-22-EE/22, esta Corte manifestó que la limitación del derecho bajo análisis, *“es constitucional si se entiende que la limitación se refiere exclusivamente al derecho a la libertad de reunión, ya que en el Decreto no se ha especificado que se suspendan manifestaciones del derecho a la libertad de asociación tales como crear o disolver asociaciones, coordinar acciones de forma telemática o definir sus fines”*.

85. A fin de precisar este parámetro, es importante considerar la diferenciación de estos derechos que hace el Relator Especial ONU sobre reunión pacífica y asociación en referencia a la reunión:

“Se entiende por ‘reunión’ la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones (...)” (párr. 24). En contraste que sobre el derecho a la asociación: *“Se entiende por “asociación” todo grupo de personas físicas o jurídicas agrupadas para actuar de consuno y expresar, promover, reivindicar o defender colectivamente un conjunto de intereses comunes (...). La palabra ‘asociación’ se refiere, entre otras cosas, a organizaciones de la sociedad civil, clubes, cooperativas, ONG, asociaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundaciones e incluso asociaciones establecidas en la Web (...)”*.³³

86. Siguiendo este razonamiento, esta Corte ha sostenido que *“la reunión y la asociación son derechos autónomos. El primero, permite la expresión colectiva, y puede adoptar diversas formas, por ejemplo, protestas, manifestaciones, mítines, marchas, entre otros. El segundo, permite integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos.”*³⁴ Por tanto, la Corte observa que al referirse a manifestaciones y protestas pacíficas, el decreto ejecutivo se refiere a la limitación del derecho a la reunión, y no el de asociación.”

87. En este sentido, el decreto ejecutivo, en su artículo 6, expresamente manifiesta que la medida tiene por objetivo limitar la propagación de acciones violentas -como aquellas descritas en los considerandos vigésimo octavo, trigésimo, trigésimo quinto, trigésimo séptimo, cuadragésimo tercero, cuadragésimo octavo- en espacios públicos, durante las veinticuatro horas del día. Se señala además, que no afecta el derecho a la protesta

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021.

³³ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. A/HRC/20/27. 21 de mayo de 2012, párr. 51 y 52.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 4-22-EE/22, párr. 89.

pacífica, ni el derecho a la libertad de asociación y reunión de ciudadanos que no incurren en actos violentos.³⁵

88. En principio, la Corte ha manifestado que el fin legítimo, de acuerdo con el presidente de la República, es proteger la seguridad e integridad de las personas, la provisión de servicios públicos y el orden público. Estos son derechos y fines reconocidos en la Constitución.³⁶ La medida es idónea pues es conducente a lograr los fines constitucionales planteados. Es necesaria pues, en consideración a los hechos que el Ejecutivo ha mostrado para justificar la emisión de su decreto, no habría otros medios menos gravosos para lograr los fines legítimos señalados. Especialmente porque lo que se limita es el derecho a la reunión cuando ocurran hechos violentos. Finalmente, es proporcional pues el detrimento al derecho a la reunión, al limitar su ejercicio reuniones donde ocurran hechos violentos, es menor en relación al alto grado de satisfacción de los fines legítimos que se consigue con su limitación.

89. Tal como se ha señalado en párrafos anteriores, esta medida superó el test de proporcionalidad siempre y cuando no haya afectado el derecho a la protesta pacífica, ni el derecho a la libertad de asociación y reunión de ciudadanos que hayan incurrido en actos violentos.

(iv) La “restricción” al derecho a la libertad de tránsito

90. Mediante decreto ejecutivo No. 469, de 01 de julio de 2022, los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo No. 463 fueron derogados, dejando insubsistente el toque de queda en Azuay, Sucumbíos y Orellana y cesando la suspensión del derecho al libre tránsito. Sin embargo, estos tuvieron vigencia desde el 29 de junio de 2022, por lo que la Corte hará el control material hasta la fecha de su derogatoria.

91. Los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo dispusieron:

“Artículo 7.- Se restringe la libertad de tránsito a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo. Los horarios de restricción serán todos los días desde las 21h00 hasta las 05h00. en la provincia del Azuay.

En las provincias de Sucumbíos y Orellana se restringe la libertad de tránsito a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo todos los días desde las 19h00 hasta las 05h00. Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente.

Artículo 8.- Se exceptúa de la restricción dada en el artículo anterior a los siguientes sectores:

³⁵ Al respecto, el Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación - Protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas durante situaciones de crisis. A/HRC/50/42. 16 de mayo de 2022, en los párrafos. 16 y 17 señala: “el estado de emergencia no debe utilizarse para reprimir la disidencia, expresada a través de manifestaciones”, ni ser usado “como coartada para justificar la persecución de personas críticas con el Gobierno”.

³⁶ Artículos 66.3; artículo 314 y 315; y 158 y 261.1 de la Constitución.

- 1. Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;*
- 2. Seguridad pública, seguridad privada complementaria, y los servicios de gestión de riesgos y atención de emergencias;*
- 3. Servicios de emergencia vial;*
- 4. Los servidores públicos del Ministerio de Gobierno. Ministerio del Interior y cuerpo diplomático;*
- 5. Los servidores públicos o personal de contratistas de entidades públicas que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos;*
- 6. Los trabajadores de la cadena logística del sector exportador, quienes deberán demostrar que laboran en una empresa dentro de dicho sector y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan;*
- 7. Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario del toque de queda;*
- 8. Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y servidores públicos de la Función Judicial;*
- 9. Trabajadores de medios de comunicación social;*
- 10. Trabajadores de los sectores estratégicos definidos como tales en la Constitución;*
- 11. Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva, de conformidad con las disposiciones que para el efecto emita el Ministerio de Gobierno.*
- 12. El Ministerio de Gobierno en los espacios donde opere este estado de excepción, podrá autorizar la realización de actividades tales como eventos públicos, actividades turísticas*

Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente. La Policía Nacional, Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda”.

92. La Corte observa que la restricción a la libertad de tránsito persiguió un fin legítimo en tanto buscó precautelar la paz, el orden público, la seguridad integral y la integridad personal, reconocidos en los artículos 8.3 y 66.3.a y b de la Constitución. La medida fue idónea pues condujo a reducir la magnitud de los actos de violencia que configuraron la grave conmoción interna. Fue necesaria, en tanto los mecanismos establecidos en el régimen ordinario no lograron una desescalada efectiva de la intensidad de los referidos hechos. Y fue proporcional, en sentido estricto, en tanto, no haya impedido el ejercicio de otros derechos, la protesta pacífica y todas aquellas actividades que no ahondaron la situación de grave conmoción interna.

93. Esta Corte observa que la restricción a la libertad de tránsito no rigió en Imbabura, por cuanto el presidente de la República no incluyó a esa provincia en el ámbito de aplicación de esta medida.

94. En conclusión, la Corte considera que la derogatoria de esta medida se corresponde a la extinción de los hechos que, en su momento, la justificaron. Sin perjuicio de aquello, mientras estuvo vigente, la misma superó los parámetros de proporcionalidad, siempre y cuando no haya impedido el ejercicio de otros derechos, la protesta pacífica y todas aquellas actividades que no ahondaron la situación de grave conmoción interna.

(v) Requisiciones

95. El artículo 9 del decreto ejecutivo dispone:

“Artículo 9.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar, mismas que conforme el artículo 4 de este Decreto Ejecutivo, estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. Las requisiciones a las que haya lugar, mismas que conforme el artículo 4 de este Decreto Ejecutivo, estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. Las requisiciones se harán en casos de necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre materia contenida en reglamentos respectivos.

Toda requisición, sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes aplicable”.

96. Esta medida persiguió un fin legítimo y constitucional porque estaba orientada a mantener los servicios públicos incluidos aquellos impropios que resulten indispensables para garantizar los derechos de las personas, como el acceso a la salud, alimentación, la integridad física y la vida.

97. La medida fue idónea, en cuanto, era conducente pues permitió mantener la provisión de servicios públicos y el acceso a bienes indispensables para la subsistencia, además de medicamentos e insumos hospitalarios. Esta medida fue necesaria porque no existió otro medio menos lesivo, que durante la grave conmoción interna permitiera asegurar el acceso oportuno a los bienes y servicios mencionados. Para reputarse como proporcional en sentido estricto, las requisiciones debieron limitar razonablemente el derecho a la propiedad, sin incurrir en abusos o extralimitaciones, tales como la confiscación o la destrucción de bienes o el irrespeto a la autonomía institucional propia de ciertas entidades.

98. La Corte concluye que esta medida cumplió con los parámetros de proporcionalidad, siempre que las requisiciones hayan limitado razonablemente el derecho a la propiedad, sin haber incurrido en abusos o extralimitaciones, tales como la confiscación o la destrucción de bienes o el irrespeto a la autonomía institucional propia de ciertas entidades.

(vi) Uso progresivo de la fuerza

99. La Corte reitera lo señalado en la sentencia No. 33-20-IN/21 que recoge los estándares desarrollados por la jurisprudencia interamericana en la que se establecen claramente los principios que deben ser observados de forma estricta para cumplir con el uso progresivo de la fuerza. Estos principios no autorizan el uso indiscriminado de la violencia por parte de la fuerza pública, sino que constituyen mínimos que guían la actividad de la fuerza pública en el contexto del estado de excepción y versan sobre:

Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación de conformidad con lo prescrito en los artículos 84, 132 y 133 de la Constitución.

Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.

Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.

Humanidad: cuyo objeto es complementar y limitar intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas). En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.³⁷

100. El incumplimiento del uso progresivo y proporcional de la fuerza por parte de las autoridades estatales en contextos de estados de excepción, puede traer como consecuencia la afectación a la integridad personal e incluso comprometer la vida. Esto a su vez podría acarrear responsabilidades penales, pues la inobservancia del uso progresivo, proporcional y racional de la fuerza está tipificada como un delito y sancionado por el COIP.³⁸

101. Como se ha insistido en dictámenes previos, se recuerda que es deber de la justicia ordinaria analizar los excesos y actos reñidos con la ley que puedan presentarse por parte de agentes del Estado, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución; así como de actos violentos que se den durante las manifestaciones. Adicionalmente,

³⁷ La Corte Constitucional en la sentencia 33-20-IN/21, en relación a este principio sostuvo que: “los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. Cuando hablamos de proporcionalidad, se debe considerar lo planteado por la Corte IDH: (i) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (ii) la forma de proceder del individuo; (iii) las condiciones del entorno; y, (iv) los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica”.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 365-18-JH/21, párr. 134.

cabe señalar que a esta Corte no le corresponde realizar un control sobre los hechos puntuales ocurridos durante la vigencia del decreto de estado de excepción.³⁹

(vii) Otras medidas

102. Sobre las medidas dispuestas en los artículos 11, 12 y 13 dirigidas a la Contraloría General del Estado, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cabe recordar a la Presidencia de la República que los estados de excepción, por su naturaleza, contienen regulaciones extraordinarias que se encuentran estrictamente limitadas material, temporal y espacialmente.

103. En dictámenes previos⁴⁰, esta Corte fue enfática en señalar que no es adecuado que por medio de un decreto de estado de excepción la Presidencia de la República disponga que las entidades públicas ejerzan las competencias que les corresponden dentro del régimen constitucional ordinario. Se evidencia así que el Ejecutivo ignora lo indicado en dichos dictámenes y por tanto, esta Corte insta enfáticamente al Presidente a abstenerse de disponer en un estado de excepción medidas que son propias del régimen competencial ordinario pues resta valor al carácter excepcional de esta figura.

IV. Resolución

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Declarar la constitucionalidad del estado de excepción dictado en el decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022, por grave conmoción interna en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, salvo el plazo contemplado en el artículo 2, mismo que permanecerá vigente hasta la notificación del presente dictamen.
- 2.** Disponer que el presidente de la República remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.
- 3.** Recordar al presidente de la República que cuenta con las facultades constitucionales suficientes para canalizar las demandas sociales, a través de la generación de política pública y el fortalecimiento de los procesos de reconciliación, mediante el sostenimiento del proceso de diálogo, priorizando los mecanismos previstos bajo el régimen ordinario en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia y atendiendo el enfoque intercultural y la plurinacionalidad, bajo condiciones que aseguren el intercambio de propuestas y el cumplimiento de los acuerdos.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-22-EE/22, párr. 120.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-22-EE/22, párr. 103 dictamen 4-22-EE/22, párr. 113.

4. Exigir a la Policía Nacional y complementariamente a las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus deberes de prevenir y proteger la integridad y derechos de los periodistas y medios de comunicación, de los organismos e instituciones de asistencia humanitaria, así como el derecho a la protesta pacífica de la ciudadanía en general.
5. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone *“las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”*.
6. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción, active las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario y elabore informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos, durante la vigencia del estado de excepción.
7. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

522EE-46f5b

**Caso Nro. 5-22-EE**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles seis de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.